Cour des comptes
du Canton de Vaud

Audit de la performance des mesures cantonales d'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale

Rapport n° 29

du 3 novembre 2014

Cour des comptes du Canton de Vaud
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00 - Fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Photo de couverture :
PASS Rhône-Alpes

SYNTHÈSE

THÈME, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

Les mesures d'insertion professionnelle (MIP) en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale sont à la charge des cantons. Leur coût annuel moyen 2011-2013 a été de CHF 22 mios pour le canton de Vaud. Parmi les quelque 3'400 bénéficiaires adultes du RI suivis par les ORP (moyenne 2011-2013), environ 1'100 soit un tiers bénéficient en permanence de ces mesures.

Vu la portée sociale et financière des MIP, la Cour a décidé de réaliser un audit de **l'efficacité** (atteinte des objectifs fixés par la loi sur l'emploi) et **l'efficience** (relation coûts/résultats) des principales MIP.

Les mesures d'insertion professionnelle (MIP) auditées par la Cour, représentant 71 % des coûts en 2013, et réservées fréquemment voire exclusivement aux bénéficiaires du RI, sont les suivantes :

- **Les programmes d'insertion** (PI) se déroulant soit dans le cadre de projets spécifiques, soit auprès d'institutions d'accueil dans le secteur public, parapublic ou associatif, dont les organisateurs principaux sont les suivants : Démarche, Emplois Temporaires Subventionnés Lausanne (ETSL), Mode d'Emploi, Oeuvre Suisse d'Entraide Ouvrière (OSEO), Centre Vaudois de Gestion des Programmes d'Insertion (CGPI), Pinte Vaudoise et Puissance L ;
- **Les mesures d'aide intensive à la recherche d'emploi** : J'EM et Nouvelle Chance ;
- **Les mesures de subvention à l'emploi** : allocations cantonales d'initiation au travail (ACIT) et stages professionnels ;
- **Les deux projets pilotes** : Réorienter sa carrière en EMS (RCEMS) et ProTravail.

La Cour a fondé ses analyses sur un important travail de collecte et d'examen d'informations et de revue de la littérature scientifique. Des statistiques ont été établies à partir des données fournies par le Service de l'emploi, des entretiens ont été menés avec des représentants de chaque ORP, ainsi qu'avec les organisateurs concernés. En outre, un sondage a été effectué auprès de 1'700 participants et 370 employeurs bénéficiant de subventions à l'emploi, pour des mesures se déroulant entre 2010 et 2014.

LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Dans un domaine complexe soumis à de nombreux facteurs exogènes (marché de l'emploi, profil des participants, ciblage par les ORP, etc.), l'appréciation des résultats des différentes MIP ne peut se fonder sur des critères absolus. La Cour a fondé son jugement sur un faisceau d'éléments provenant des différentes sources mentionnées ci-dessus. Afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des MIP, elle s'est concentrée sur trois indicateurs : le taux de retour à l'emploi pour l'efficacité, la relation coûts/taux de retour à l'emploi pour l'efficience, ainsi que le taux d'abandon qui impacte à la fois sur l'efficacité et l'efficience.

TAUX DE RETOUR EN EMPLOI

La loi vaudoise sur l'emploi stipule que « *les mesures cantonales d'insertion professionnelle visent à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à favoriser le retour en emploi par des activités qualifiantes servant la concrétisation d'un projet professionnel réaliste* ».

Le taux de retour en emploi, calculé sur la base des données fournies par le Service de l'emploi, marque des différences importantes entre les mesures. Les taux sont toutefois à comparer avec prudence, vu les profils de participants différents selon les mesures. Ainsi, pour une population difficile, un taux de retour à l'emploi peu élevé peut même être considéré comme un succès.

La Cour estime que les objectifs fixés par la loi sont atteints pour les allocations cantonales d'initiation au travail ACIT ainsi que les stages professionnels ; ils le sont dans une moindre mesure pour les autres MIP auditées, en particulier les programmes d'insertion et ProTravail qui connaissent les taux de retour en emploi les moins élevés, en relation toutefois avec des candidats éloignés du marché du travail. Quant aux mesures d'aide intensive à la recherche d'emploi, en prenant chez J'EM le meilleur taux de retour à l'emploi de 37% pendant la mesure et les six mois suivants, le résultat est encourageant.

Ces résultats sont conformes aux constats ressortant de la littérature scientifique récente. En effet, les emplois subventionnés dans le secteur public ou associatif soulèvent le plus de doutes quant à leur efficacité, notamment en raison de l'effet de rétention (moins de disponibilité pour rechercher un emploi), alors que la catégorie des mesures d'aide intensive à la recherche d'emploi ressort comme l'une des plus prometteuses.

Le tableau suivant présente le taux de retour en emploi sur trois périodes : pendant la mesure ; pendant la mesure et les 3 mois suivants ; pendant la mesure et les 6 mois suivants. Pour les ACIT ainsi que pour la mesure RCEMS, les données de retour en emploi n'étant pas saisies par les ORP, c'est le taux de non-réinscription à l'ORP qui est indiqué. Pour ProTravail, étant donné que la mesure peut durer 2 ans, c'est le taux de retour en emploi au cours des 12 premiers mois de participation qui est indiqué.

Tableau des résultats

Mesures d'insertion professionnelle	Indicateur d'efficacité							Coût net par participant-e	Taux abandon
	Taux de retour à l'emploi				Taux non-réinscription ORP				
	Pendant la mesure	Pendant et + 3 mois	Pendant et + 6 mois	12 premiers mois	Pendant la mesure[1]	Pendant et + 3 mois	Pendant et + 6 mois		
Mesures de subvention à l'emploi								***Modeste***[2]	
• ACIT	-	-	-	-	2%	84%	74%	CHF 3'800	2%
• Stages professionnels	9%	46%	54%	-	-	-	-	CHF 0	24%
Mesures d'aide intensive à la recherche d'emploi								***Modestes à moyens***	
• J'EM	25%	32%	37%	-	-	-	-	CHF 7'400	57%
• Nouvelle Chance	20%	26%	32%	-	-	-	-	CHF 4'400	29%
Programmes d'insertion								***Modestes à moyens***	
• Tous les organisateurs	10%	19%	25%	-	-	-	-	Entre CHF 4'600 (OSEO et CGPI[3]) et 10'500 pour Puissance L	38%
Mesure pilote								***Elevé***	
• RCEMS	-	-	-	-	3%	38%	30 %	CHF 19'700[4]	9%
Mesure pilote								***Elevé***	
• ProTravail (personnes n'ayant pas travaillé depuis 4 ans)	-	-	-	18%	-	-	-	CHF 52'400[5]	n.a.

[1] Participants quittant la mesure sans se réinscrire à l'ORP.
[2] Coût moyen par participant-e du remboursement du salaire 2011-2013, après déduction d'une économie hypothétique sur le RI estimée à CHF 2'500 par mois.
[3] OSEO et CGPI ne proposent que des PI en institution d'accueil.
[4] En incluant le salaire versé aux bénéficiaires, mais après déduction d'une économie sur le RI estimée à CHF 2'500 par mois.
[5] En incluant le salaire versé aux bénéficiaires, mais après déduction d'une économie sur le RI estimée à CHF 2'500 par mois.

RELATION COÛTS / TAUX DE RETOUR EN EMPLOI

Afin de comparer l'efficience des différentes mesures, la Cour a établi les coûts par participant-e, qu'elle a mis en relation avec le taux de retour en emploi.

Ainsi, les **ACIT** et les **stages professionnels**, qui sont les mesures les plus efficaces en termes de retour à l'emploi, sont aussi les plus efficientes (coûts respectifs : CHF 3'800 et zéro[6]).

Il n'en va pas de même pour les deux programmes pilote **RCEMS** (CHF 19'700[7]) et **ProTravail** (CHF 52'400[8]) qui sont les plus coûteux et dont l'efficacité doit encore être améliorée.

La mesure **Nouvelle Chance**, dont le taux de retour en emploi est moyen, a un coût par participant-e modeste, de CHF 4'400.

La mesure **J'EM** a un coût par participant-e (CHF 7'400) comparable à celui des PI, pour un taux de retour à l'emploi meilleur.

Les **programmes d'insertion** se caractérisent par des coûts modestes à moyens, allant de CHF 4'600 à 10'500, pour une sortie vers l'emploi faible.

Avec l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500, les durées de retour à l'emploi qui seraient nécessaires au terme des mesures pour compenser leur coût ne sont que de 3 mois pour les PI et J'EM, 1.7 mois pour Nouvelle Chance, 1.5 mois pour les ACIT et 7.9 mois pour RCEMS. Pour ProTravail, après 20.9 mois d'activités, le coût de la mesure est compensé. Ces chiffres montrent un retour rapide d'investissement du coût de la mesure, dans l'hypothèse où le retour en emploi serait dû exclusivement à celle-ci.

TAUX D'ABANDON

L'audit a révélé un **taux très élevé d'abandon avant et pendant les mesures (par les candidats) : respectivement 57 et 29 % des assignations pour les mesures d'aide à la recherche d'emploi J'EM et Nouvelle Chance et 38 % pour les programmes d'insertion**. Il n'en va pas de même pour les ACIT et RCEMS qui connaissent un taux modeste d'abandon de 2 et 9 %.

A l'origine du taux élevé d'abandon, sont évoqués par les acteurs concernés l'indisponibilité des candidats, leurs profils éloignés du marché du travail, leur manque d'adéquation aux prérequis des mesures (ciblage par les ORP). Ce taux d'abandon génère un gaspillage de temps pour les organisateurs et les ORP, un renchérissement du coût des mesures, et une réduction des perspectives de réinsertion pour les personnes concernées. Il amène un questionnement sur le degré d'aptitude au placement de certaines personnes inscrites à l'ORP.

Les programmes d'insertion spécifiques et la mesure J'EM sont de plus en plus octroyés dans un but d'activation et de contrôle par les ORP pour tester des bénéficiaires éloignés du marché du travail, alors que le nombre restreint de places disponibles limite par ailleurs leur marge de manœuvre. Ces éléments concourent à remplir les places disponibles au mieux en fonction des possibilités au détriment de l'efficacité des mesures. Une meilleure adéquation entre le profil des candidats et le type de mesures assignées permettrait de renforcer leur efficacité. A ce titre,

[6] Coût moyen par participant-e du remboursement du salaire 2011-2013, après déduction d'une économie hypothétique sur le RI estimée à CHF 2'500.- par mois.
[7] En incluant le salaire versé aux bénéficiaires, mais après déduction d'une économie sur le RI estimée à CHF 2'500 par mois.
[8] En incluant le salaire versé aux bénéficiaires, mais après déduction d'une économie sur le RI estimée à CHF 2'500 par mois.

les personnes qui ont une faible employabilité devraient pouvoir être placées dans des mesures de transition à plus bas seuil.

LES RÉSULTATS DU SONDAGE

Les résultats du sondage auprès des participants aux programmes d'insertion, J'EM, Nouvelle Chance et Protravail sont mitigés quant à l'utilité de ces mesures pour rafraîchir ou acquérir des compétences professionnelles, développer des techniques de recherche d'emploi, ou plus généralement retrouver un emploi ; s'agissant de la qualité de l'encadrement, le taux de satisfaction est pourtant élevé. Quant aux mesures RCEMS, ACIT et stages, elles sont jugées utiles par les participants pour retrouver un emploi.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

En préambule, la Cour relève l'engagement de tous les acteurs concernés, ainsi que la gestion rigoureuse de l'argent public par le Service de l'emploi. Elle souligne également la volonté d'activation des bénéficiaires par l'octroi de MIP.

Au vu des taux de retour à l'emploi, de la relation coût/retour à l'emploi, du pourcentage élevé d'abandon aux mesures et de l'appréciation mitigée des participants au sondage, la Cour estime qu'il existe un potentiel d'améliorations des résultats de ces mesures, afin de mieux répondre aux objectifs de la loi vaudoise sur l'emploi et de limiter les coûts. Elle émet à cet effet **sept recommandations visant à accroître l'efficacité et efficience des MIP**.

Pour les personnes présentant un faible degré d'employabilité et connaissant des problèmes qui les pénalisent sur le marché du travail, elle préconise de les aider par des mesures spécifiques à plus bas seuil visant à recréer notamment des compétences sociales et comportementales. Cela permettra de libérer des places en faveur de personnes présentant une meilleure adéquation avec les types de mesures et leurs objectifs.

La Cour invite le Service de l'emploi à définir des taux de retour en emploi attendus pour chaque MIP et en évaluer l'atteinte périodiquement.

Elle estime par ailleurs indispensable d'identifier les causes du taux élevé d'abandon aux programmes d'insertion, à J'EM et Nouvelle Chance et de trouver des solutions visant à les réduire.

Elle émet également des recommandations visant à intensifier l'aide à la recherche d'emploi dans les programmes d'insertion.

Afin d'améliorer l'efficience des mesures pilote RCEMS et ProTravail, elle recommande d'en diminuer le subventionnement pour l'une et d'en réduire la durée pour l'autre.

Enfin, elle invite le Conseil d'Etat à traiter de la problématique de l'endettement pouvant inciter certaines personnes à rester au RI afin d'échapper au recouvrement par l'Office des Poursuites.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis. Ces remerciements s'adressent en particulier au Service de l'emploi, aux ORP, et aux organisateurs de mesures d'insertion professionnelle. Ils s'adressent également à tous ceux et celles qui ont bien voulu répondre au sondage de la Cour des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse I
Thème, objectifs et méthodologie d'audit I
Les résultats de l'audit I
Constatations et recommandations V
Remerciements VI
Table des matières 1
Liste des principales abréviations utilisées 4
1. L'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi au RI 5
1.1. le taux de chômage dans le canton de Vaud 5
1.2. La prise en charge des demandeurs d'emploi au RI 5
1.3. Contexte légal et politique 9
2. Les sept mesures auditées 11
2.0. Choix des mesures auditées 11
2.1. Les programmes d'insertion (PI) 13
2.2. J'EM 14
2.3. Nouvelle Chance 14
2.4. Réorienter sa carrière en EMS 14
2.5. ProTravail 14
2.6. L'allocation cantonale d'initiation au travail 15
2.7. Le stage professionnel 15
3. Les objectifs et l'approche de l'audit 16
3.1. Les objectifs de l'audit 16
3.2. Les axes de l'audit 16
3.3. L'étendue 17
3.4. la méthodologie 18
4. Les résultats de l'audit 20
4.1. Les programmes d'insertion 20
4.1.1. Cadre 20
4.1.2. Profil des participants au sondage 21
4.1.3. Efficacité – projet professionnel 23

4.1.4. Efficacité – aptitude au placement 24
4.1.5. Efficacité – retour en emploi 27
4.1.6. Efficience 30
4.2. J'EM 33
4.2.1. Cadre 33
4.2.2. Profil des participants au sondage 34
4.2.3. Efficacité – projet professionnel 35
4.2.4. Efficacité – soutien à la recherche d'emploi 37
4.2.5. Efficacité – retour en emploi 39
4.2.6. Efficience 41
4.3. Nouvelle Chance 44
4.3.1. Cadre 44
4.3.2. Profil des participants au sondage 44
4.3.3. Efficacité – projet professionnel 45
4.3.4. Efficacité – soutien à la recherche d'emploi 47
4.3.5. Efficacité – retour en emploi 48
4.3.6. Efficience 50
4.4. Réorienter sa carrière en EMS 52
4.4.1. Cadre 52
4.4.2. Profil des participants au sondage 53
4.4.3. Efficacité – aptitude au placement 54
4.4.4. Efficacité – retour en emploi 58
4.4.5. Efficience 61
4.5. ProTravail 64
4.5.1. Cadre 64
4.5.2. Profil des participants au sondage 65
4.5.3. Efficacité – projet professionnel 65
4.5.4. Efficacité – aptitude au placement 66
4.5.5. Efficacité – retour en emploi 68
4.5.6. Efficience 71
4.6. L'allocation cantonale d'initiation au travail 74
4.6.1. Cadre 74
4.6.2. Profil des participants au sondage 75

4.6.3. Efficacité – formation 76
4.6.4. Efficacité – aptitude au placement 78
4.6.5. Efficacité – retour en emploi 80
4.6.6. Efficience 82
4.7. Le stage professionnel 86
4.7.1. Cadre 86
4.7.2. Profil des participants au sondage 87
4.7.3. Efficacité – aptitude au placement 89
4.7.4. Efficacité – retour en emploi 90
4.7.5. Efficience 93
4.8. Résultats comparatifs 97
4.8.1. Retour en emploi 97
4.8.2. Abandons pour autres motifs 99
4.8.3. Coût journalier, coût par participant-e 101
5. Constatations et recommandations 105
6. Observations de l'entité auditée 109
7. Réponse de la Cour 113
Annexes 115

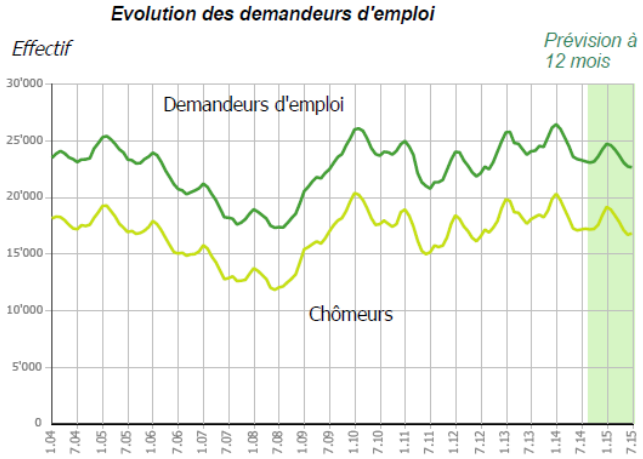
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ACIT	:	Allocation cantonale d'initiation au travail
AIT	:	Allocation d'initiation au travail de l'assurance-chômage
AVDEMS	:	Association vaudoise d'établissements médico-sociaux
CDD	:	Contrat de travail de durée déterminée
CDI	:	Contrat de travail de durée indéterminée
CEFIL	:	Centre d'études et de formation intégrée du Léman (Fondation du Relais)
CGPI	:	Centre vaudois de gestion des programmes d'insertion (organisateur de PI)
CSR / CSI	:	Centre social régional / Centre social intercommunal
DSAS	:	Département de la santé et de l'action sociale
ETSL	:	Emplois temporaires subventionnés de la Ville de Lausanne (organisateur de PI)
IA	:	Institution d'accueil pour programmes d'insertion (PI)
IDHEAP	:	Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne
J'EM	:	Jusqu'à l'Emploi
LACI	:	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LEmp	:	Loi vaudoise sur l'emploi
LMMT	:	Logistique des mesures du marché du travail (fait partie du SDE)
MIP	:	Mesure d'insertion professionnelle du RI
MMT	:	Mesure du marché du travail de l'assurance-chômage
OCDE	:	Organisation de coopération et de développement économiques
ORP	:	Office régional de placement
OSEO	:	Œuvre suisse d'entraide ouvrière (organisateur de PI)
PET	:	Programme d'emploi temporaire LACI
PI	:	Programme d'insertion pour bénéficiaires du RI
PLASTA	:	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail, utilisé par les ORP
PS	:	Projet spécifique pour programme d'insertion (PI)
RCEMS	:	Réorienter sa carrière en EMS
RI	:	Revenu d'insertion de l'aide sociale vaudoise
RLEmp	:	Règlement d'application de la loi vaudoise sur l'emploi
SDE	:	Service de l'emploi
SPAS	:	Service de prévoyance et d'aide sociales
UCA	:	Unité de Conseil en Appui en management et organisation de l'Etat de Vaud

1. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI AU RI

1.1. LE TAUX DE CHÔMAGE DANS LE CANTON DE VAUD

Les statistiques de chômage sont communiquées mensuellement par le SDE. Par exemple, à fin août 2014, le Canton de Vaud comptait 23'498 demandeurs d'emploi[9], dont 17'451 chômeurs[10] :



Selon les instructions du SECO, le SDE calcule le taux de chômage par rapport aux personnes actives selon le recensement fédéral ; depuis juin 2012, le taux est calculé par rapport au relevé structurel des personnes actives selon le recensement fédéral effectué en 2010. Le SDE communique donc un taux de chômage de 4.7 % à fin août 2014 : 17'451 chômeurs, sur une population active de 373'867 personnes actives dans le canton.

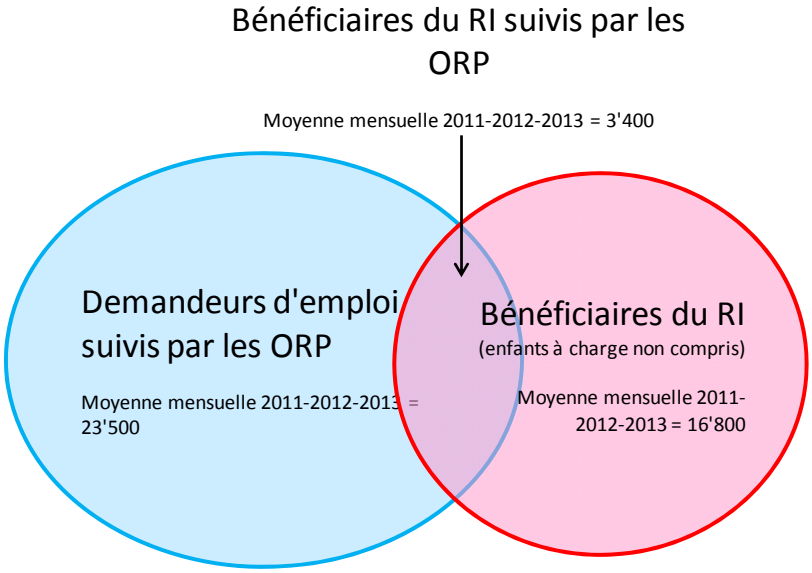
Parmi les bénéficiaires du RI, ceux qui sont inscrits auprès d'un ORP sont comptés parmi les demandeurs d'emploi ; en outre, s'ils ne travaillent pas et sont disponibles de suite, ils sont comptés dans le taux de chômage cantonal, auquel ils contribuent à raison d'environ 0.7 %. Or dans la majorité des cantons suisses, les personnes à l'aide sociale ne sont pas inscrites auprès des ORP, leur réinsertion professionnelle étant du ressort de services sociaux ; le taux de chômage de ces cantons n'inclut donc pas les chômeurs à l'aide sociale. Pour cette raison, dans son communiqué de presse concernant le taux de chômage à fin août 2014, le SDE précise que « *si le canton de Vaud pratiquait comme la majorité des cantons, son taux de chômage serait réduit de 0.7 % et atteindrait 4.0 %* ».

1.2. LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'EMPLOI AU RI

En moyenne mensuelle sur les années 2011 à 2013, le canton de Vaud comptait environ 23'500 demandeurs d'emploi suivis par les ORP ; il comptait par ailleurs 16'800 bénéficiaires du

[9] Personnes inscrites à un ORP, y compris des personnes en emploi, en formation ou indisponibles au placement pour diverses raisons
[10] Demandeurs d'emploi qui ne travaillent pas et sont disponibles de suite en vue d'un placement

RI (enfants à charge non compris), dont 3'400 enregistrés comme demandeurs d'emploi auprès des ORP :



Selon les normes RI 2014, « *tout bénéficiaire majeur sans activité lucrative ou travaillant à temps partiel doit chercher activement un emploi et s'inscrire en qualité de demandeur d'emploi à l'ORP* ». Il peut être libéré de cette obligation pour des raisons telles qu'une incapacité à augmenter le taux d'activité partiel existant, une incapacité de travail certifiée, une durée de moins de 24 mois jusqu'au droit à une rente-pont ou à une rente AVS (12 mois selon les normes 2013), un comportement incompatible avec la prise d'un emploi, un séjour en prison, une absence de solution de garde, ou autres motifs justifiés. Dans un couple, l'obligation de l'inscription à l'ORP s'étend à chacun des conjoints ou partenaires.

Parmi les personnes au RI, celles qui sont aptes au placement sont donc suivies par les ORP et peuvent bénéficier de mesures d'insertion professionnelle (MIP) ; les autres sont suivies par les CSR / CSI et peuvent bénéficier de mesures d'insertion sociale (MIS). Cette prise en charge par deux organisations différentes posant quelques problèmes, des dispositifs pilotes de prise en charge conjointe ont par ailleurs été mis sur pied[11].

Les trois graphiques suivants présentent la répartition de la population au RI en fonction du type de suivi, pour les années 2011, 2012 et 2013 :

Suivi social par un CSR / CSI	sans mesure d'insertion sociale (MIS) avec mesure d'insertion sociale (MIS)
Suivi professionnel par un ORP	sans mesure d'insertion professionnelle (MIP) avec mesure d'insertion professionnelle (MIP)

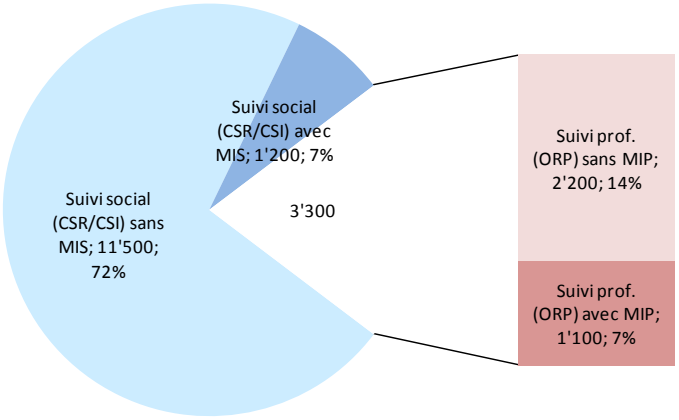
Par exemple en 2013, parmi un effectif mensuel moyen de 17'400 personnes au RI (enfants à charge non compris), seules 19 % d'entre elles (3'400) bénéficiaient d'un « *suivi professionnel* » (moyenne mensuelle) par un ORP ; parmi celles-ci, 6 % (1'100) bénéficiaient d'une mesure d'insertion professionnelle (MIP) à raison d'au moins un jour sur le mois (moyenne mensuelle). 81 % des personnes au RI, libérées de l'obligation de s'inscrire à l'ORP, bénéficiaient d'un suivi

[11] P.ex. projet pilote de suivi socioprofessionnel dès 2013, projet pilote d'unité spécialisée au sein de l'ORP Lausanne dès 2014

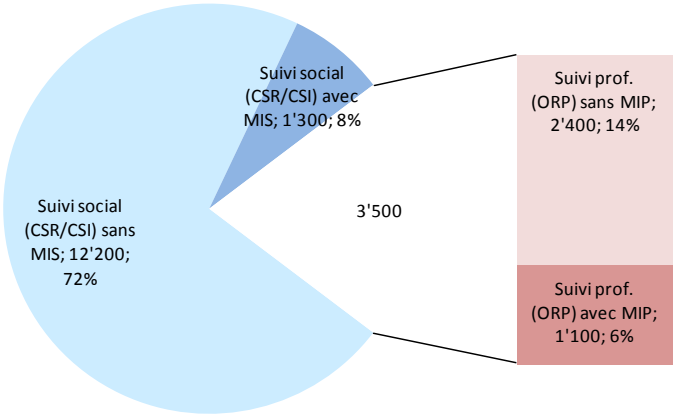
social par les CSR / CSI ; parmi celles-ci, 9 % (1'500) étaient au bénéfice d'une mesure d'insertion sociale (MIS) à raison d'au moins un jour sur le mois (moyenne mensuelle).

On observe que l'octroi de MIP intervient dans environ un tiers des cas de suivi professionnel, alors que l'octroi de MIS intervient dans environ un dixième des cas de suivi social.

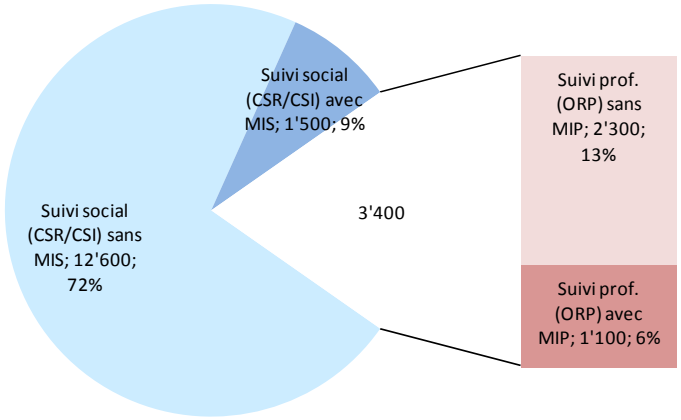
2011 : répartition des bénéficiaires RI selon le type de suivi (effectif mensuel moyen 15900)



2012 : répartition des bénéficiaires RI selon le type de suivi (effectif mensuel moyen 17000)



2013 : répartition des bénéficiaires RI selon le type de suivi (effectif mensuel moyen 17400)

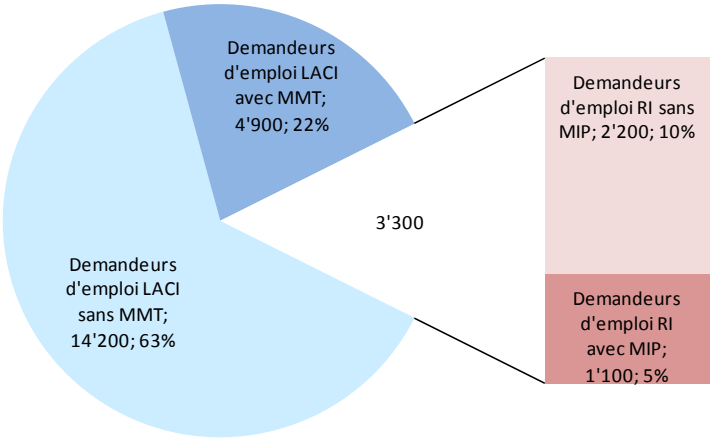


Les trois graphiques suivants présentent la répartition des demandeurs d'emploi, avec ou sans mesures d'insertion professionnelle[12] :

Demandeurs d'emploi LACI	sans MMT avec MMT	Demandeurs d'emploi RI	sans MIP avec MIP

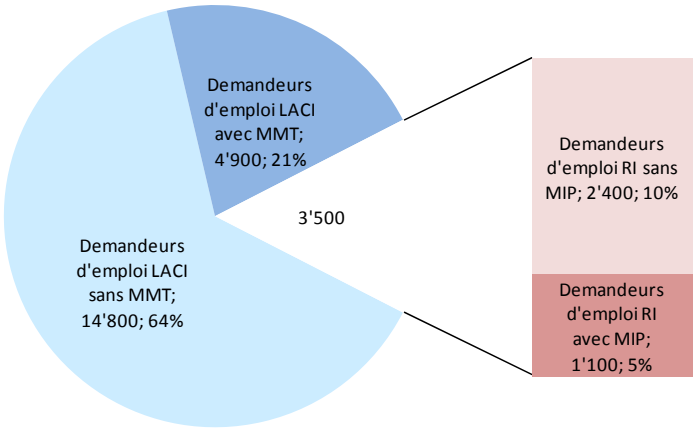
On observe que l'octroi de MMT intervient pour environ un quart des demandeurs d'emploi LACI, alors que l'octroi de MIP intervient pour environ un tiers des demandeurs d'emploi RI.

2011 : répartition des demandeurs d'emploi (effectif mensuel moyen 22400)

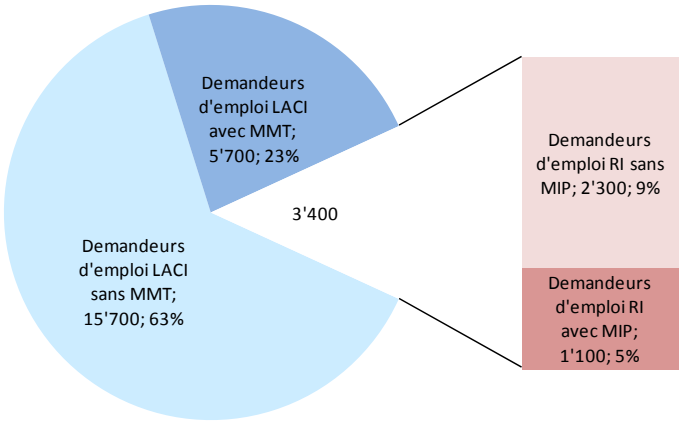


[12] Dans le cadre de la LACI les mesures d'insertion professionnelle s'appellent « *mesures du marché du travail* » (MMT)

2012 : répartition des demandeurs d'emploi (effectif mensuel moyen 23100)



2013 : répartition des demandeurs d'emploi (effectif mensuel moyen 24800)



L'octroi de mesures professionnelles aux bénéficiaires du RI est donc plus fréquent que l'octroi de mesures d'insertion sociale à ces mêmes personnes ; il est également plus fréquent que l'octroi de mesures professionnelles aux chômeurs LACI.

1.3. CONTEXTE LÉGAL ET POLITIQUE

CONTEXTE LÉGAL

Tout comme les mesures du marché du travail de la LACI s'appliquent aux bénéficiaires de l'assurance-chômage dans le but de favoriser leur insertion professionnelle (LACI art. 59–75b), les mesures d'insertion professionnelle de la Loi vaudoise sur l'emploi (LEmp art. 34-34 ; RLemp art. 13-26) s'appliquent aux bénéficiaires du RI :

Stages professionnels cantonaux	Art. 27 LEmp
ACIT	Art. 28-29 LEmp
Prestations cantonales de formation	Art. 30 LEmp
Soutien à la prise d'activité indépendante	Art. 31 LEmp
Programmes d'insertion	Art. 34 LEmp.

CONTEXTE POLITIQUE

- **Postulat 09_POS_162**

Le 3 novembre 2009, Mme Catherine Labouchère dépose le postulat « *Travail précédant l'aide sociale : une mesure adéquate pour notre canton* », sollicitant une étude sur la faisabilité d'un programme de travail initial d'un mois pour tout nouveau bénéficiaire du RI, à l'exemple de certaines villes suisses-allemandes (Winterthour, Zurich, Lucerne), dans le but d'une part d'aider ces personnes à s'insérer dans une démarche de travail, d'autre part de lutter contre les abus.

Suite à ce postulat, un programme d'orientation et d'activation de quatre semaines est introduit à titre pilote dès 2013, afin d'évaluer l'employabilité[13] des nouveaux requérants du RI et définir la suite du parcours d'insertion : suivi social, suivi professionnel, ou « *suivi socioprofessionnel* ». Ce dernier type de suivi (suivi socioprofessionnel ou « *3ème voie* ») est également mis sur pied sous forme de projet pilote dès 2013, conjointement par le SPAS et le SDE ; il est destiné non seulement aux nouveaux requérants du RI mais à toutes les personnes se situant entre le suivi social et le suivi professionnel, et débute par le programme de quatre semaines répondant au postulat de Mme Labouchère. Au terme de la phase pilote de 2½ ans, une évaluation sera effectuée par l'UCA en 2015.

- **Interpellation 10_INT_330**

Au début 2010, M. Nicolas Rochat et consorts déposent une interpellation « demandant si l'opacité du Service de l'emploi en matière de communication sur la lutte contre le chômage est proportionnelle au nombre de chômeurs », suite à l'introduction de la mesure pilote INGEUS. Il s'agit d'une mesure d'aide intensive à la recherche d'emploi, relais de prise en charge se substituant au suivi par l'ORP, fournie par une entreprise privée australienne active dans de nombreux pays. Des informations sont demandées quant au choix de cette entreprise, aux modalités contractuelles et financières, aux évaluations prévues.

Dans son rapport de mai 2010, le Conseil d'Etat répond aux questions et précise qu'une évaluation aura lieu.

Le 10 août 2010, M. Nicolas Rochat dépose une détermination visant à la publication d'un rapport d'évaluation détaillé au terme de la première année contractuelle achevée.

Le 28 novembre 2012, le Conseil d'Etat y répond en se référant à l'évaluation effectuée par l'UCA de novembre 2010 à mai 2012, publiée sur la page internet du SDE. Suite à cette évaluation, les modalités contractuelles et financières ont été modifiées, la durée raccourcie, la mesure a été rebaptisée JobLab et ne se substitue plus au suivi par l'ORP mais le complète. Par ailleurs cette mesure est désormais réservée aux RI-stes.

[13] « *L'employabilité est la capacité d'insertion professionnelle d'un individu, déterminée par l'interaction entre ses caractéristiques et compétences personnelles et le marché du travail* » (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Catherine Labouchère, mars 2013)

2. LES SEPT MESURES AUDITÉES

2.0. CHOIX DES MESURES AUDITÉES

Les mesures ont été sélectionnées selon les critères suivants :

AXÉES SUR L'EMPLOI

Il s'agit de mesures

- ayant un caractère d'**emploi temporaire** (programmes d'insertion, ProTravail, RCEMS, ACIT, stages),
- souvent accompagnées d'un atelier de **recherche d'emploi** (programmes d'insertion, ProTravail),
- ou visant spécifiquement le **retour en emploi** (J'EM, Nouvelle Chance).

Certaines de ces mesures comprennent parfois une part de formation sous forme de cours, obligatoires ou non (programmes d'insertion, RCEMS). En revanche les autres cours de formation, proposés par les ORP aux demandeurs d'emploi indépendamment des mesures précitées, ne sont pas inclus dans l'audit.

DESTINÉES PLUS PARTICULIÈREMENT AUX BÉNÉFICIAIRES DU RI

Les mesures sélectionnées dans l'audit sont **fréquemment voire exclusivement octroyées au bénéficiaires du RI**.

Mis à part la durée, qui peut aller jusqu'à 12 mois pour les programmes d'insertion au lieu de 6 mois pour les programmes d'emploi temporaires (PET) des chômeurs LACI (cf. Annexe I), les programmes d'insertion sont identiques aux PET et ne constituent donc pas une mesure spécifique aux bénéficiaires du RI ; ils sont inclus dans l'audit car ils sont la mesure la plus fréquemment octroyée aux RI-stes.

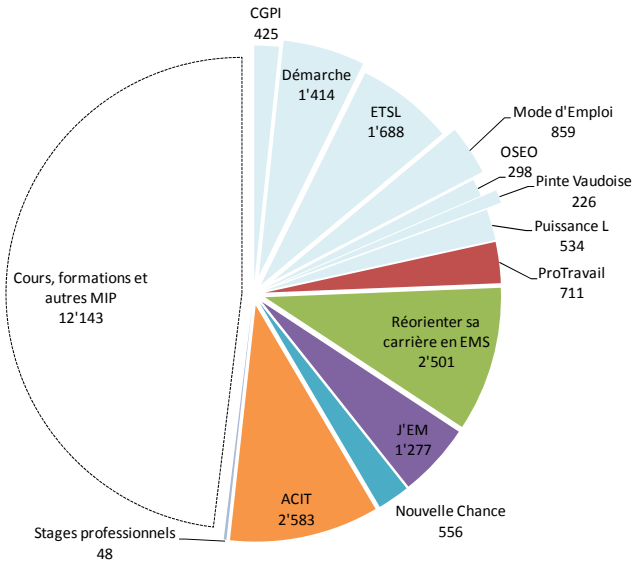
J'EM, Nouvelle Chance, Réorienter sa carrière en EMS et ProTravail sont prévues spécifiquement pour les bénéficiaires du RI et ne sont en principe pas accessibles aux chômeurs LACI. La Cour a exclu du champ de l'audit la mesure JobLab, issue de Ingeus et également réservée aux RI-stes, car celle-ci a fait l'objet de l'audit de l'UCA publié en 2012.

Les ACIT ressemblent aux allocations d'initiation du travail de l'assurance-chômage, mais sont plus généreuses pour les employeurs[14]. Les stages professionnels pour bénéficiaires du RI sont analogues aux stages professionnels pour chômeurs LACI, mais dans le cadre des stages professionnels RI, le SDE rembourse 80 % du salaire (plafonné) à l'employeur, alors que dans le cadre LACI, c'est l'employeur qui rembourse 25 % de l'indemnité de chômage à l'assurance-chômage.

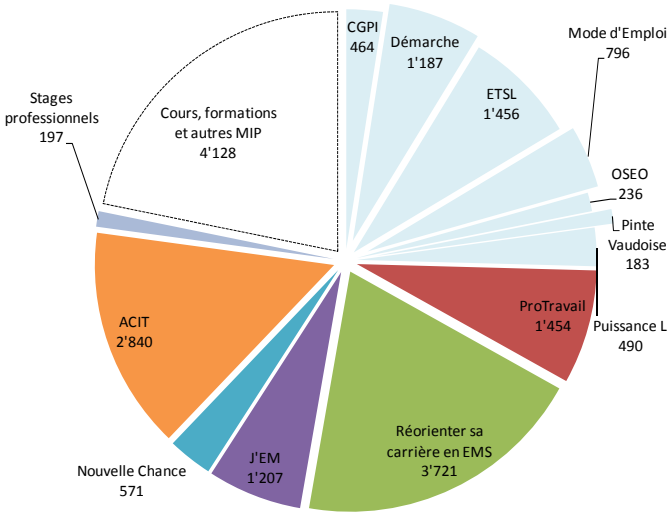
[14] ACIT : pendant une durée maximale de 6 mois, le SDE rembourse 80% du salaire brut à l'employeur.
AIT : pendant une durée maximale de 6 mois (12 mois pour les personnes de plus de 50 ans), l'assurance-chômage rembourse en moyenne 40% du salaire brut (50% pour les personnes de plus de 50 ans) à l'employeur.

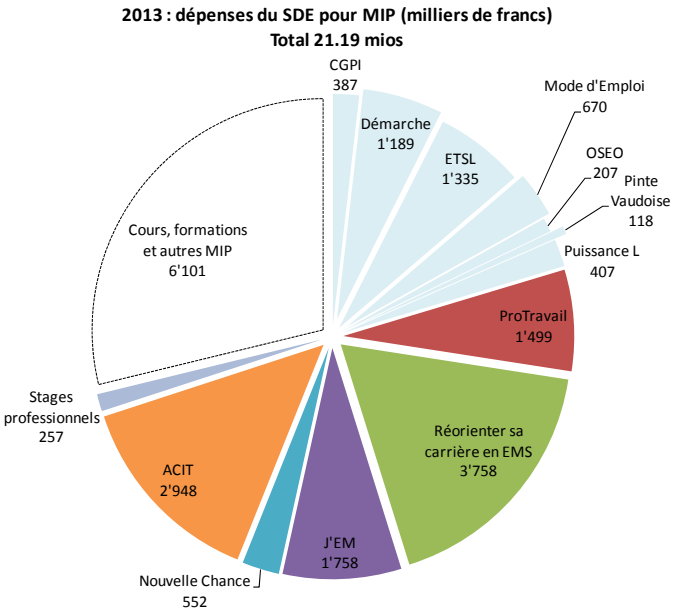
Les graphiques ci-après indiquent l'importance de chaque MIP auditée au sein du budget global dévolu aux MIP :

2011 : dépenses du SDE pour MIP (milliers de francs)
Total 25.26 mios



2012 : dépenses du SDE pour MIP (milliers de francs)
Total 18.93 mios





2.1. LES PROGRAMMES D'INSERTION (PI)

Les programmes d'insertion consistent en un emploi de quelques mois, dans des activités en lien avec la réalité professionnelle ; ils intègrent une formation sur mesure, ainsi qu'un atelier de recherche d'emploi à raison d'une demi-journée par semaine. Leur but est d'acquérir ou développer des compétences professionnelles et personnelles dans divers secteurs économiques, acquérir une expérience professionnelle, et/ou valider un projet professionnel.

Ils se déroulent soit dans des postes de travail créés à cet effet par les organisateurs de PI (PI en projet spécifique), soit auprès d'institutions à but non lucratif en lien avec les organisateurs (PI en institution d'accueil). Dans le cadre de PI en projet spécifique, les bénéficiaires travaillent chez l'organisateur (p.ex. Textura, qui fait partie de Démarche), alors que dans le cadre de PI en institution d'accueil, les bénéficiaires travaillent auprès d'une institution extérieure (p.ex. une association, ou une commune) avec laquelle l'organisateur entretient un partenariat. Pour participer à un PI en projet spécifique, les exigences sont moins pointues qu'en institution d'accueil.

L'audit s'est intéressé aux principaux organisateurs de programmes d'insertion dans le canton[15] :

CGPI	PI en institution d'accueil (env. 560 places)
Démarche	PI en projet spécifique (239 places)
ETSL	PI en projet spécifique (179 places) et PI en institution d'accueil (env. 217 places)
Mode d'Emploi	PI en projet spécifique (76 places) et PI en institution d'accueil (env. 300 places)
OSEO	PI en institution d'accueil (env. 236 places)
Pinte Vaudoise	PI en projet spécifique (35 places)
Puissance L	PI en projet spécifique (60 places)

[15] Nombre de places : pour les projets spécifiques, selon capacité totale indiquée en août 2014 sur le site internet du SDE ; pour les institutions d'accueil, selon capacité totale approximative indiquée par les organisateurs, ou selon estimation. S'y ajoutent 117 places en projets spécifiques auprès d'autres organisateurs de PI (Atelier 93, Caritas, Pro-Jet Net&Co, Patrimoine au Fil de l'Eau). Ces capacités d'accueil sont destinées aux bénéficiaires LACI et RI, mais ne sont pas mobilisées simultanément dans leur totalité (le SDE n'en achète pas la totalité).

2.2. J'EM

J'EM est une mesure de type « club emploi » destinée aux bénéficiaires du RI, fournie par l'association AGIR – Porot & Partenaire. Les participants sont accueillis à la mi-journée dans les bureaux de l'organisateur, participent à des ateliers et travaillent leurs techniques de recherche d'emploi. Le reste du temps est consacré à des démarches à l'extérieur, qui sont ensuite reprises dans le cadre des ateliers.

2.3. NOUVELLE CHANCE

Nouvelle Chance est une mesure de coaching destinée aux bénéficiaires du RI, fournie par l'entreprise Lee Hecht Harrison, spécialiste en transition de carrière (membre du groupe Adecco). Selon la formule actuelle, la mesure comporte 11 séminaires en groupe (½ journée), 4 coachings individuels (1H00), 3 ateliers (½ journée) et 2 coachings de groupe (1H30), répartis sur une durée de 6 mois. Le reste du temps, les participants se consacrent à leurs recherches d'emploi et ont accès aux bureaux de Nouvelle Chance.

2.4. RÉORIENTER SA CARRIÈRE EN EMS

Cette mesure, destinée aux bénéficiaires du RI, vise à améliorer l'employabilité et le placement à long terme dans le domaine médico-social. Elle comprend un stage de formation de 8 mois en EMS (CDD) complété par une formation théorique de 20 jours, selon le déroulement suivant :

1. 10 jours de cours théorique auprès de l'AVDEMS
2. 2 mois d'essai en EMS
3. 10 jours de cours théorique auprès de l'AVDEMS
4. 6 mois d'activité en EMS
5. Examen final.

Deux filières sont proposées : soins et accompagnement d'une part, cuisine et intendance d'autre part.

Pendant le CDD de 8 mois, le SDE rembourse à l'EMS l'intégralité du salaire correspondant au minimum de la CCT du secteur sanitaire parapublic vaudois. Une subvention est versée à l'AVDEMS pour les cours théoriques dispensés aux participants.

Cette mesure est une mesure-pilote au sens de l'art. 26 al. 2 LEmp.

2.5. PROTRAVAIL

ProTravail est une entreprise sociale ayant pour but la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI durablement exclus du marché de l'emploi. Les personnes sont intégrées de manière progressive dans les activités de l'entreprise. Les chantiers comprennent principalement la récupération et le recyclage d'éléments et matériaux de construction (ProMaison), et le nettoyage de graffitis dans les lieux publics (ProPublic). Pour être engagés à ProTravail, les candidats doivent avoir été sans emploi depuis 4 ans au moins.

ProTravail est une mesure-pilote au sens de l'art. 26 al. 2 LEmp.

2.6. L'ALLOCATION CANTONALE D'INITIATION AU TRAVAIL

L'ACIT, d'une durée de six mois maximum, est destinée à faciliter l'engagement de demandeurs d'emploi dont la mise à niveau dans l'entreprise nécessite une période de formation. Un contrat de durée indéterminée (exceptionnellement, d'une durée déterminée de 12 mois au minimum) est conclu entre le demandeur d'emploi et l'entreprise. Selon l'art. 16 RLEmp, *« le contrat de travail doit prévoir des conditions d'emploi et de salaire conformes aux usages professionnels et locaux »*. Le SDE rembourse à l'entreprise 80 % du salaire mensuel brut sur la base du décompte de salaire.

2.7. LE STAGE PROFESSIONNEL

Le stage professionnel, d'une durée de six mois maximum, est destiné à (re)donner une expérience pratique à des personnes sortant de formation ou n'ayant pas exercé leur profession depuis longtemps. Un contrat de durée déterminée est conclu entre le demandeur d'emploi et l'entreprise. Selon l'art. 15 RLEmp, *« le contrat de stage prévoit des conditions d'emploi et de salaire conformes aux usages professionnels et locaux »*. Le SDE rembourse à l'entreprise 80 % du salaire mensuel brut sur la base du décompte de salaire, jusqu'à concurrence de CHF 2'800.- par mois pour un plein temps.

3. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

La Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit, en raison de l'intérêt de ce thème pour le citoyen.

3.1. LES OBJECTIFS DE L'AUDIT

L'objectif de l'audit est premièrement de déterminer si les MIP sélectionnées répondent aux buts fixés dans la loi sur l'emploi (examen de l'efficacité) :

> « Les mesures cantonales d'insertion professionnelle visent à **améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à favoriser leur retour en emploi par des activités qualifiantes servant la concrétisation d'un projet professionnel réaliste** ».
>
> LEmp, art. 24 al. 1

L'audit examine donc les résultats des MIP en termes d'amélioration de l'aptitude au placement et de retour en emploi. Par ailleurs, il met en relation les résultats obtenus aux coûts des MIP (examen de l'efficience).

3.2. LES AXES DE L'AUDIT

Les questions d'efficacité et d'efficience sont déclinées pour chaque type de MIP en fonction de leurs objectifs spécifiques tels qu'ils ressortent de la loi et de la documentation du Service de l'emploi :

PROGRAMMES D'INSERTION ET PROTRAVAIL

- *Permettent-ils de clarifier le projet professionnel ?*
- *Permettent-ils d'améliorer l'aptitude au placement ?*
- *Favorisent-ils le retour en emploi ?*
- *Sont-ils efficients ?*

J'EM ET NOUVELLE CHANCE

- *Permettent-ils de définir un projet professionnel réaliste?*
- *Soutiennent-ils efficacement les bénéficiaires dans leurs recherches d'emploi ?*
- *Conduisent-ils au retour en emploi ?*
- *Sont-ils efficients ?*

RÉORIENTER SA CARRIÈRE EN EMS

- *La mesure permet-elle d'acquérir des compétences améliorant l'aptitude au placement ?*
- *La mesure débouche-t-elle sur un emploi ?*
- *La mesure est-elle efficiente ?*

ALLOCATIONS CANTONALES D'INITIATION AU TRAVAIL (ACIT)

- *L'employeur fournit-il la formation prévue ?*
- *La formation permet-elle de développer des compétences améliorant l'aptitude au placement ?*
- *Les ACIT débouchent-elles sur un emploi stable ?*
- *Les ACIT sont-elles efficientes ?*

STAGES PROFESSIONNELS

- *Les stages permettent-ils d'acquérir une expérience pratique utile ?*
- *Favorisent-ils le retour en emploi ?*
- *Sont-ils efficients ?*

3.3. L'ÉTENDUE

LES MESURES SÉLECTIONNÉES

Les mesures incluses dans l'audit sont présentées au Chapitre 2.

LA PÉRIODE COUVERTE

L'audit se base sur les périodes suivantes :

- comptes et statistiques : *2011, 2012, 2013*
- sondage auprès de 816 participants à des programmes d'insertion, 319 participants à J'EM, 169 participants à Nouvelle Chance et 75 participants à « Réorienter sa carrière en EMS » : *Fin de la mesure au cours de l'année 2013*
- sondage auprès de 268 participants et 271 employeurs concernés par des ACIT : *Fin de la mesure au cours des années 2012 et 2013*
- sondage auprès de 37 participants et 38 employeurs concernés par des stages professionnels : *Fin de la mesure au cours des années 2012 et 2013*
- sondage auprès de 63 EMS accueillant les participants à la mesure « Réorienter sa carrière en EMS » : *Fin de la mesure de 2010 à juillet 2014*
- sondage auprès de 32 participants à ProTravail : *Fin de la mesure de 2011 à juin 2014.*

3.4. LA MÉTHODOLOGIE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Mme Eliane Rey, magistrate responsable, de Mme Anne Weill-Lévy, magistrate suppléante et de M. Philippe Zahnd, chef de mandat d'audit.

Pour cet audit en particulier, les démarches ont été les suivantes :

COLLECTE ET ANALYSE DES INFORMATIONS

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit sont issus des sources suivantes :

- **L'examen des principales lois applicables :** LEmp, RLEmp

- **Les rapports d'audit préalables :** derniers rapports d'audit du CCF et du SECO concernant la LMMT

- **La littérature scientifique** basée sur les nombreuses évaluations réalisées dans le cadre de l'OCDE concernant les mesures du type de celles incluses dans l'audit

- **Les entretiens avec les parties concernées :**

La Cour a rencontré le Service de l'emploi à plusieurs reprises, préalablement à l'audit et au cours de celui-ci.

Elle a rencontré tous les organisateurs :

- Programmes d'insertion : CGPI, Démarche, ETSL, Mode d'Emploi, OSEO, Pinte Vaudoise, Fondation du Levant (Puissance L)
- J'EM : AGIR Porot & Partenaire
- Nouvelle Chance : Lee Hecht Harrison
- Réorienter sa carrière en EMS : AVDEMS
- ProTravail : Fondation ProTravail.

La Cour s'est en outre entretenue avec tous les ORP.

- **Le sondage auprès des participants aux MIP, ainsi que des employeurs concernés :**

Des questionnaires ont été adressés, par e-mail ou par courrier postal, aux participants et employeurs concernés.

- **L'examen de la documentation de l'audité :**

Le Service de l'emploi a fourni la documentation nécessaire, notamment les directives en matière de MMT/MIP, les cahiers des charges des organisateurs, les statistiques de retour en emploi, les décisions de subvention, ainsi que les données financières.

- **La contribution d'experts :**

La Cour a fait appel à la chaire de politique sociale de l'IDHEAP pour

- réaliser une revue de la littérature scientifique issue des évaluations réalisées dans le cadre de l'OCDE, concernant les mesures du type de celles incluses dans l'audit ;
- analyser les résultats du sondage auprès des participants et employeurs ;
- apporter son expertise tout au long de l'audit.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. La séance de clôture qui s'est tenue le 25 septembre 2014 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations au Service de l'emploi.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 8 octobre 2014 puis adressé au Service de l'emploi le même jour, afin que le Service puisse formuler ses observations (délai de 21 jours). Ces observations sont reproduites aux pages 109-112 du présent rapport.

La Cour, délibérant en séance plénière en date du 3 novembre 2014, a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, Présidente, Mme Eliane Rey et M. Frédéric Grognuz, Vice-Présidents.

4. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

4.1. LES PROGRAMMES D'INSERTION

4.1.1. CADRE

De manière générale, le cadre est le même que pour les programmes d'emploi temporaires (PET) destinés aux chômeurs LACI.

En vertu de la norme de non-concurrence, les PET-PI ne doivent faire concurrence ni aux entreprises privées, ni à l'emploi salarié.

L'art. 34 LEmp stipule que les programmes d'insertion « *doivent inclure de la formation pratique et/ou théorique* ».

Selon le cahier des charges PET-PI du SDE, les objectifs du programme d'insertion en projet spécifique sont de « *développer des compétences professionnelles, développer des compétences transversales et évaluer la disponibilité, valider un projet professionnel* » ; en institution d'accueil en revanche, l'objectif principal est *« acquérir une expérience professionnelle reconnue sur le marché du travail »*.

Ce sont donc essentiellement les PI en projet spécifique qui sont utilisés pour définir ou clarifier un projet professionnel. Les PI en institution d'accueil accueillent quant à eux des bénéficiaires dont le projet professionnel a en principe déjà été clarifié par l'ORP.

Selon le cahier des charges PET-PI, un accord d'objectifs a lieu au plus tard à la fin du premier mois (le conseiller ORP est invité à participer). Cet accord d'objectifs précise le projet professionnel, ainsi que les compétences professionnelles et transversales à développer.

Le cahier des charges PET-PI stipule le suivi à apporter par l'organisateur au cours de la mesure :

- PI en projet spécifique : points de situation toutes les 2 semaines, journal de suivi ;
- PI en institution d'accueil : entre l'accord d'objectifs et l'évaluation finale, contacter au min. 1x l'IA, et contacter le/la participant-e 1x (sur 3 mois) ou 2x (si >3 mois).

Le cahier des charges PET-PI prévoit des évaluations :

- rapport intermédiaire sur demande du conseiller ORP ;
- rapport final à la fin de la mesure.

Le cahier des charges PET-PI exige la certification AOMAS, que les sept organisateurs inclus dans l'audit ont obtenue. Cette certification implique la mesure de la satisfaction des participants, ainsi que des prescripteurs (ORP), à l'aide de questionnaires. Tous les organisateurs rencontrés remettent des questionnaires de satisfaction aux participants. Le cahier des charges PET-PI prévoit des enquêtes de satisfaction auprès des ORP, qui ont été mises en œuvre par les organisateurs suivants : CGPI, ETSL, Mode d'Emploi, OSEO (et qui n'avaient pas été mises en œuvre, lors des entretiens, avec les organisateurs suivants : Démarche, Pinte Vaudoise, Puissance L) ; l'avis des ORP peut également remonter directement à la LMMT (notamment

grâce aux séances de coordination des ORP ayant lieu tous les deux mois), puis être transmis par la LMMT aux organisateurs lors des revues annuelles.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[16], la relativement faible efficacité des programmes d'insertion en termes de retour en emploi est expliquée en partie par un effet de rétention (lock-in), soit une diminution des efforts de recherche d'emploi pendant la mesure qui peut s'expliquer de différentes manières : moindre disponibilité, diminution de l'urgence ressentie de faire des recherches d'emploi, souhait de terminer voire prolonger la mesure si celle-ci offre un cadre agréable. Toutefois, certaines études[17] ont identifié un effet positif des programmes d'insertion lorsque ceux-ci sont fréquentés par des personnes très éloignées du marché du travail ; dans ce cas, l'effet de rétention est faible car les personnes concernées ont de grandes difficultés à retrouver un emploi, avec ou sans mesure.

4.1.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

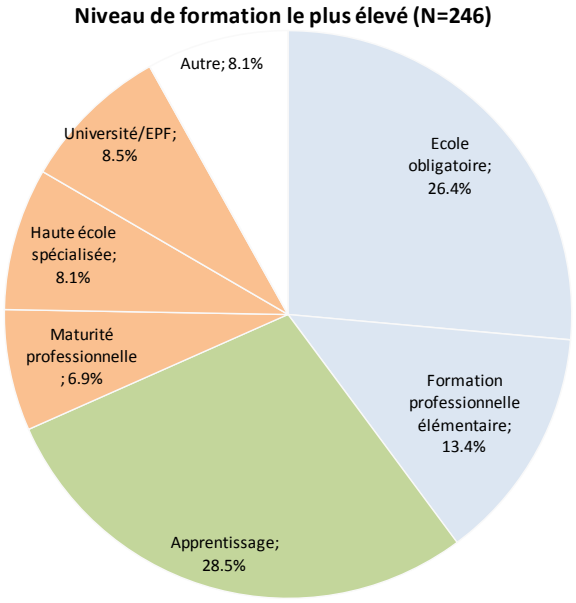
Le sondage a été adressé aux personnes ayant participé à un programme d'insertion s'étant terminé au cours de l'année 2013, auprès de tous les organisateurs de programmes d'insertion (pas seulement les sept principaux organisateurs rencontrés dans le cadre de l'audit). Il s'est déroulé du 11 juin au 23 juillet.

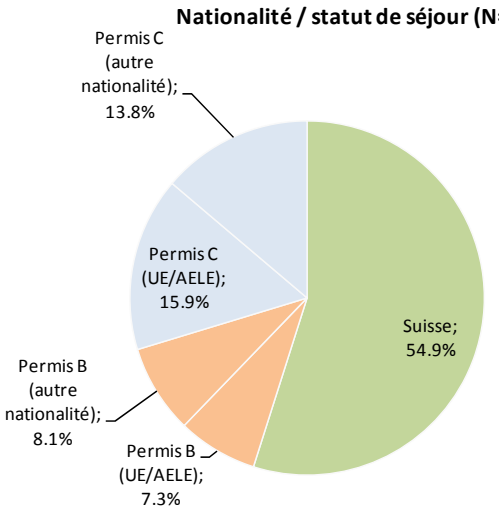
Taux de réponse : sur 816 envois acheminés, 246 questionnaires exploitables reçus[18] (30.1 %).

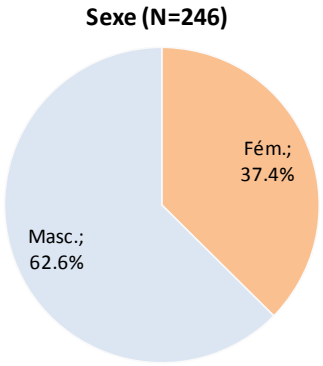
Moyenne d'âge : 45 ans. Près des deux tiers des participants sont des hommes.

[16] Cf. méta-analyse de Kluve, J. (2010)
[17] Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2010) ; Sacklen, H. (2002)
[18] dont CGPI : 42, Démarche : 46, ETSL : 43, Mode d'Emploi : 22, OSEO : 14, Pinte Vaudoise : 6, Puissance L : 24, autres : 49

Environ 40 % n'ont suivi que l'école obligatoire ou une formation professionnelle élémentaire. La majorité des participants sont suisses.







4.1.3. EFFICACITÉ – PROJET PROFESSIONNEL

Question d'audit : les programmes d'insertion permettent-ils de clarifier le projet professionnel ?

L'objectif est en général moyennement atteint ; dans les faits, les programmes d'insertion, surtout en projet spécifique, ont tendance à être utilisés plutôt pour clarifier l'aptitude au placement.

Les programmes d'insertion sont en effet de plus en plus utilisés dans un but d'activation et de contrôle par les ORP, d'une part en raison d'un public problématique, d'autre part suite au manque de choix dans les places disponibles. Ces éléments concourent à remplir les places disponibles au mieux en fonction des possibilités, au détriment de l'efficacité des mesures (tant en termes de clarification que de formation).

Les participants confirment que cette mesure est peu utile pour clarifier un projet professionnel, mais en revanche elle favorise leur motivation à retrouver un emploi.

ORP

Les ORP souhaiteraient une plus grande diversité dans les métiers proposés ; ils font état d'un manque de places dans le second œuvre du bâtiment (notamment aide-électriciens, mais aussi maçons, peintres etc.), ainsi que par exemple pour les dessinateurs, architectes, personnel bancaire, cadres, psychologues, journalistes, juristes, métiers du marketing, etc. En outre, lorsqu'il s'agit de PI en institutions d'accueil, ces dernières peuvent sélectionner les candidats et privilégier ainsi les chômeurs LACI.

Les conseillers ORP manquent donc de marge de manœuvre dans le choix de postes à disposition.

ORGANISATEURS

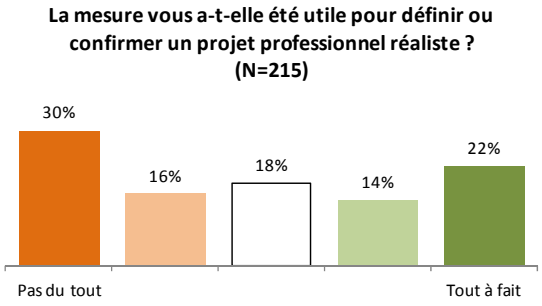
Les organisateurs de programmes d'insertion en projet spécifique relèvent une détérioration parmi la population qui leur est adressée par les ORP, avec une augmentation des cas difficiles, non motivés, auxquels des PI sont assignés dans un but d'activation, de contrôle, afin de tester la disponibilité et la motivation. Certains organisateurs souhaiteraient une meilleure sélection de la part des ORP, ou à défaut, une meilleure coordination concernant les cas difficiles. Ils regrettent que la mesure « *Transition-Emploi* » (durée 4 mois, avec taux d'activité progressif), particulièrement indiquée pour les personnes éloignées du marché du travail, soit de moins en moins prescrite par les ORP.

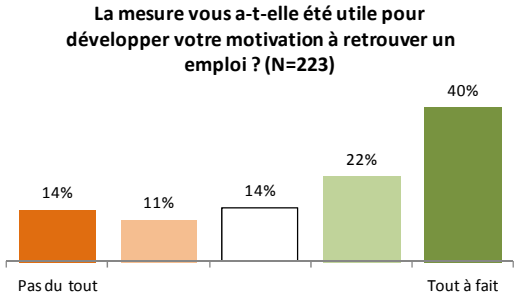
Par ailleurs, du point de vue de leur sécurité financière, les organisateurs ont tendance à viser la pleine occupation du nombre de places convenu avec le SDE, afin de se prémunir contre une baisse de la commande du SDE l'année suivante.

PARTICIPANTS

En ce qui concerne l'utilité des PI pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste, les participants sont plutôt négatifs, tant pour les programmes en projet spécifique que pour les programmes en institution d'accueil : 30 % des participants estiment que le PI n'a pas été utile du tout, mais à l'inverse 22 % estiment que le PI a été tout à fait utile.

En revanche, un peu plus de 60 % des participants estiment que la mesure leur a été utile pour développer leur motivation à retrouver un emploi (les participants au CGPI sont particulièrement positifs) :





4.1.4. EFFICACITÉ – APTITUDE AU PLACEMENT

Question d'audit : les programmes d'insertion permettent-ils d'améliorer l'aptitude au placement ?

L'objectif est en général atteint sur le plan du savoir-être, mais moyennement atteint en ce qui concerne l'acquisition de compétences professionnelles.

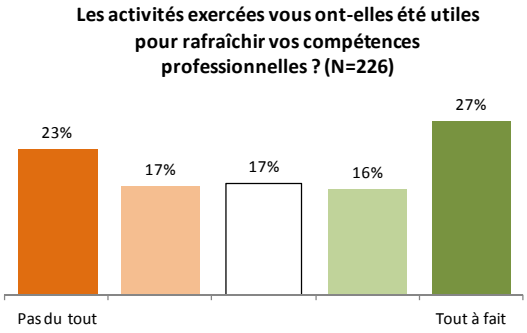
Les participants sont satisfaits des programmes d'insertion surtout en ce qui concerne la reprise d'un rythme de travail et le développement de leur confiance en eux, plutôt qu'en ce qui concerne le développement de compétences professionnelles. Lorsqu'ils ont bénéficié d'une formation, ils relèvent toutefois l'utilité de celle-ci. S'ils estiment avoir exercé des activités proches d'une situation de travail réelle, en revanche la mesure ne leur semble que moyennement utile pour faire valoir leurs compétences auprès des employeurs, et ils doutent que cette expérience soit reconnue sur le marché du travail.

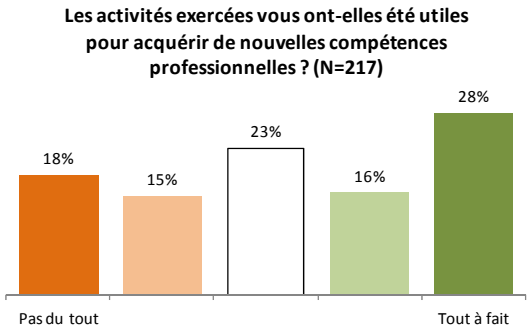
ORP

L'art. 34 LEmp prévoit que les PI incluent « *une formation pratique et/ou théorique* » ; du point de vue des ORP consultés, le maintien ou l'acquisition de compétences en effet est un objectif très fréquemment visé par les assignations tant aux programmes d'insertion en projet spécifique qu'à ceux en institution d'accueil.

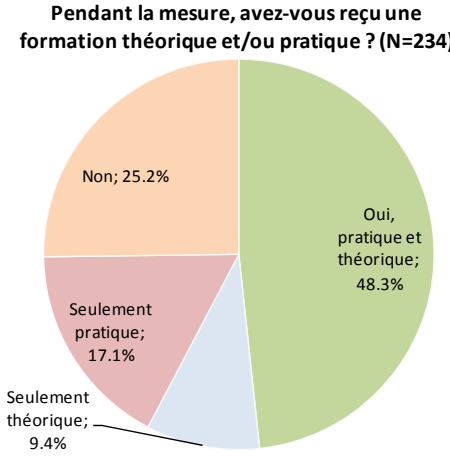
PARTICIPANTS

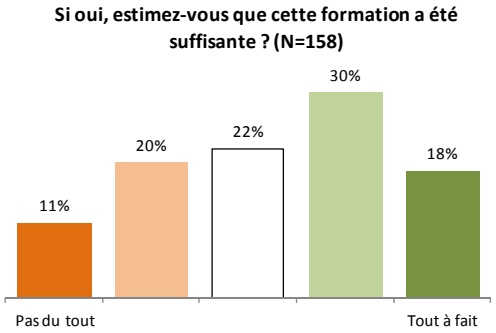
Moins de la moitié des participants (mais la majorité au CGPI et aux ETSL) jugent que les activités exercées dans le cadre du PI ont été utiles voire très utiles pour rafraîchir leurs compétences professionnelles ou pour en acquérir de nouvelles :

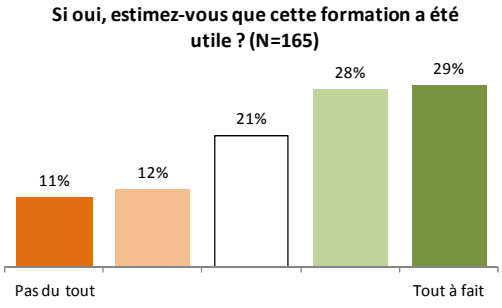




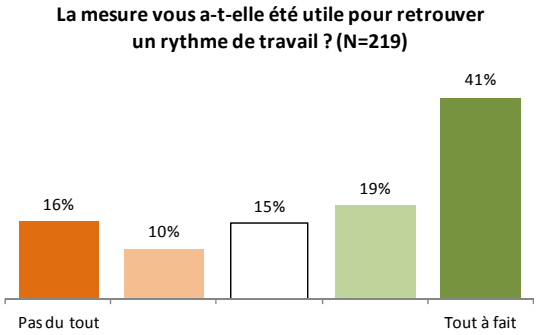
Parmi les trois quarts des participants indiquant qu'ils ont reçu une formation pratique et/ou théorique (proportion plus importante parmi les participants aux PI en projet spécifique), la satisfaction quant à cette formation est bonne :

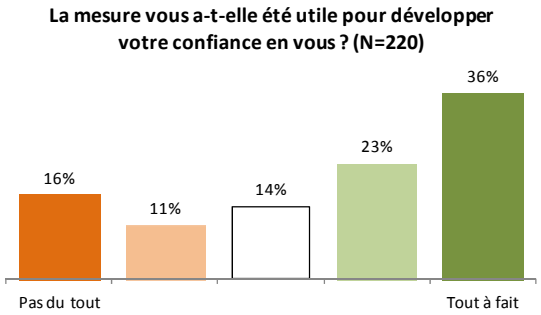




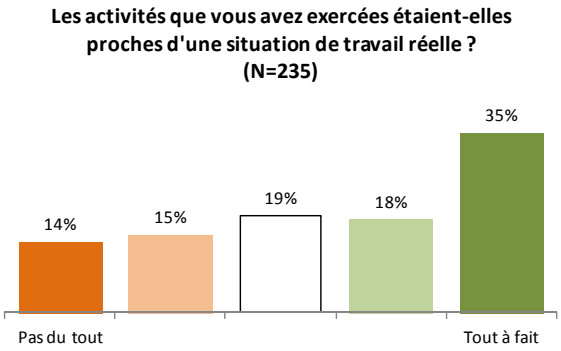


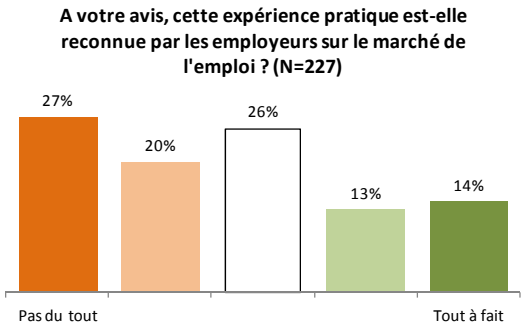
Le degré de satisfaction est encore meilleur concernant la reprise d'un rythme de travail, le développement de la confiance en soi :

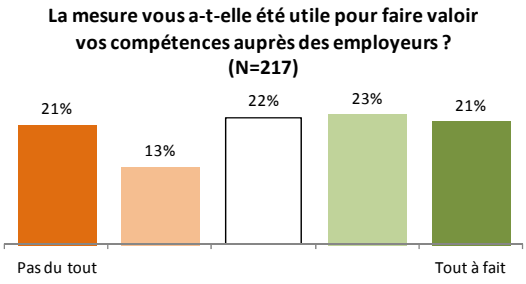




Alors que la majorité des participants estiment que les activités exercées dans le cadre du PI étaient proches voire tout à fait proches d'une situation de travail réelle (surtout en institution d'accueil), à peine plus d'un quart d'entre eux pensent que cette expérience pratique est reconnue par les employeurs sur le marché de l'emploi (les projets spécifiques obtiennent les plus faibles résultats) ; quant à l'utilité de la mesure pour faire valoir leurs compétences auprès des employeurs, moins de la moitié des participants sont d'avis que la mesure leur a été utile (tant en projet spécifique qu'en institution d'accueil), et plus d'un tiers sont d'avis qu'elle a été inutile :







4.1.5. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : les programmes d'insertion favorisent-ils le retour en emploi ?

La littérature scientifique, les diverses statistiques à disposition, ainsi que les avis des participants confirment que les programmes d'insertion sont en général relativement peu efficaces en termes de retour en emploi.

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

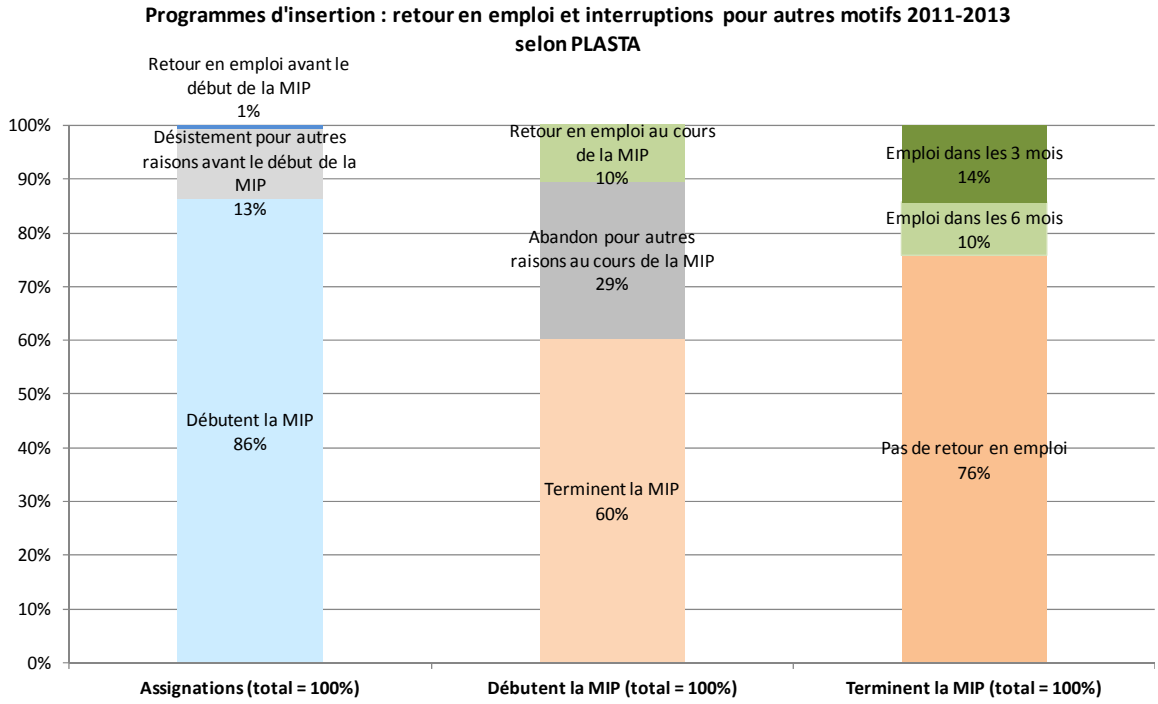
- 10 % pendant la mesure,
- 19 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 25 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Parmi les participants ayant terminé la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

- 14 % dans les trois mois,
- 24 % dans les six mois.

PLASTA

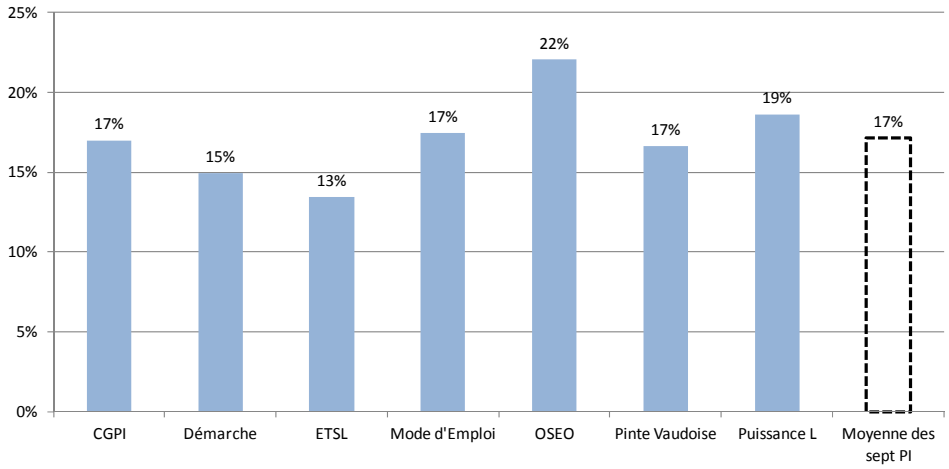
Selon les données PLASTA, 10 % des participants retrouvent un emploi au cours de la mesure (ce qui semble confirmer un effet de rétention ; ce taux au cours de la mesure est de 25 % chez J'EM %, 20 % chez Nouvelle Chance), et 14 % des participants ayant terminé la mesure retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent ; ce taux augmente à 24 % six mois après le terme de la mesure (en revanche, les prises d'emploi intervenant avant le début de la mesure, indice d'un effet de dissuasion, ne concernent que 1 % des assignations) :



ORGANISATEURS

Les organisateurs remettent une statistique mensuelle au SDE indiquant les motifs de sortie, parmi lesquels la reprise d'un emploi au cours de la mesure ou immédiatement à son terme, y compris les emplois à temps partiels impliquant la poursuite un RI partiel. Selon cette statistique, le taux de retour en emploi varie de 13 % à 22 %, pour une moyenne de 17 % :

2011-2012-2013 : taux moyen de retour en emploi des RI-stes en PI, selon les statistiques des organisateurs *)

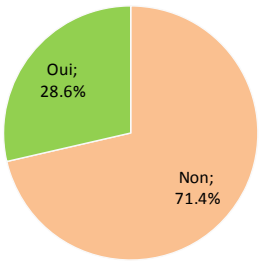


*) Prises d'emploi pendant la mesure ou immédiatement après (y compris gains intermédiaires complétés par RI partiel), divisées par le total des sorties

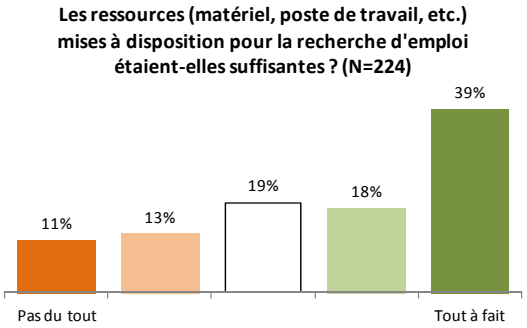
PARTICIPANTS

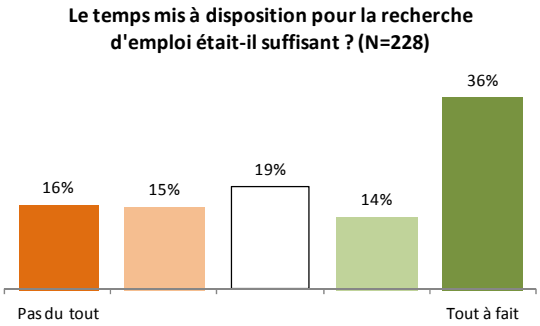
Les réponses au sondage, effectué auprès des participants ayant terminé ou interrompu un PI entre 6 et 18 mois auparavant, mettent en évidence un taux de retour en emploi de 28.6 %, meilleur que le taux selon PLASTA 6 mois après le terme de la mesure :

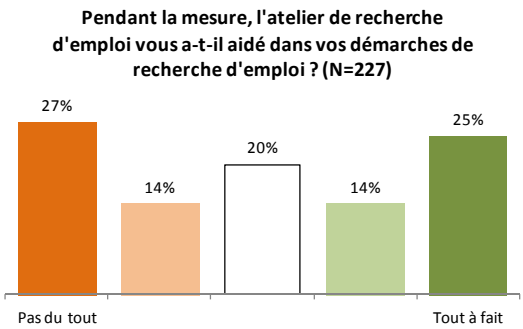
Avez-vous retrouvé un emploi après avoir suivi la mesure ? (N=234)

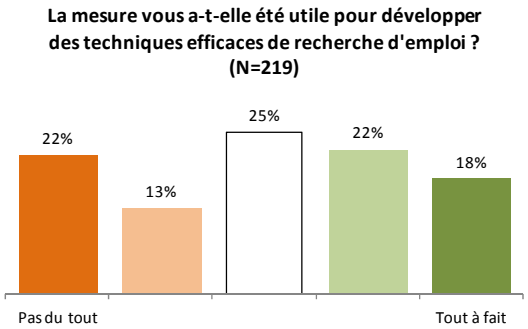


Du point de vue des participants, même si la mesure est organisée de manière à leur mettre suffisamment de ressources et de temps à disposition pour leurs recherches d'emploi, l'aide reçue dans le cadre de l'atelier de recherche d'emploi et l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi sont jugées de manière très mitigée (les participants à Mode d'Emploi et Puissance L sont toutefois en majorité satisfaits de l'atelier de recherche d'emploi) :

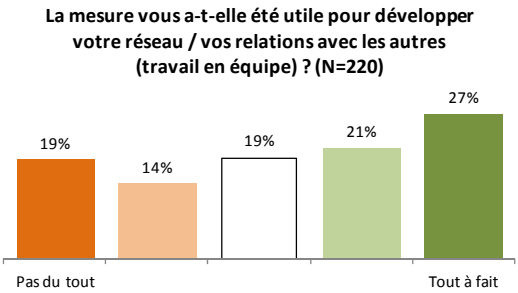




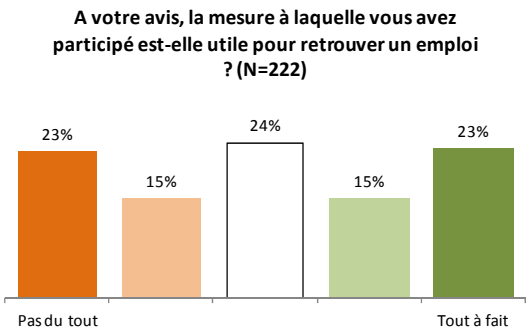




Une certaine utilité est reconnue à la mesure pour développer un réseau social :



Au final, l'appréciation générale des participants quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi est donc très mitigée (meilleure aux ETSL et à Mode d'Emploi) :



4.1.6. EFFICIENCE

Question d'audit : les programmes d'insertion sont-ils efficients ?

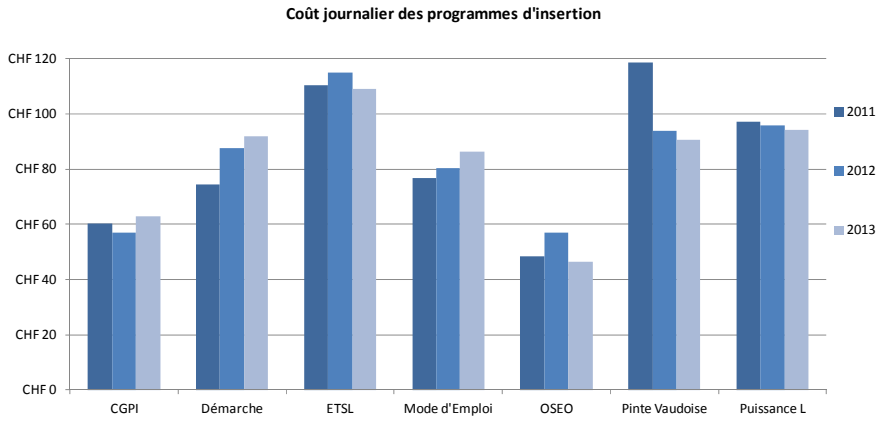
Parmi les sept organisateurs de programmes d'insertion inclus dans l'audit, le coût moyen 2011-2013 par participant-e est de CHF 7'577.-. En comparaison aux autres MIP incluses dans l'audit, il s'agit d'un coût moyennement élevé, pour un faible taux de retour en emploi.

Les participants jugent en majorité la durée de la mesure adéquate. En revanche, il semble que l'appréciation des participants quant à l'utilité de la mesure, ainsi que les chances de retrouver un emploi, n'augmentent pas avec la durée. Les prolongations (jusqu'à 12 mois) ne semblent donc pas apporter une plus-value en termes de retour en emploi, mais résultent probablement de la politique d'activation de la part des ORP, ou du souhait des bénéficiaires et des organisateurs. Les coûts des programmes d'insertion en programme spécifique étant plus élevés que ceux en institution d'accueil, les prolongations y sont particulièrement coûteuses. Un raccourcissement de la durée maximale permettrait probablement d'améliorer l'efficience de la mesure.

La qualité de l'encadrement est jugée très positivement par les participants.

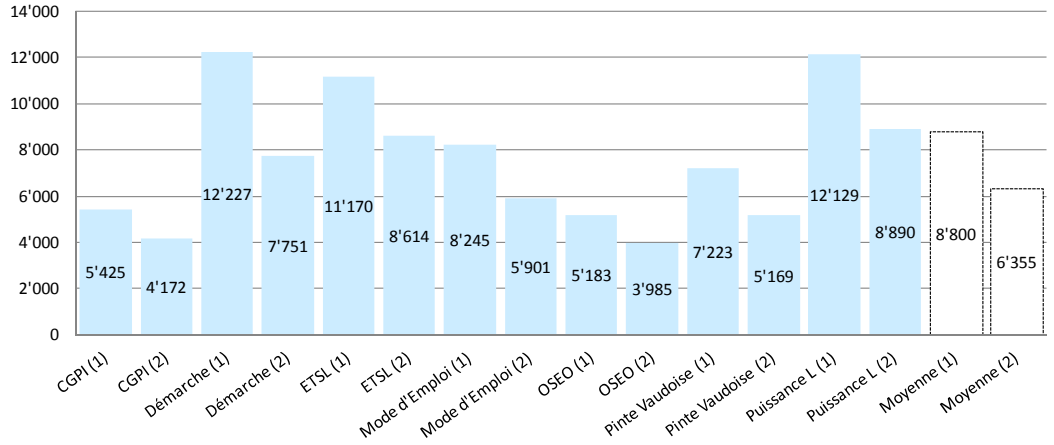
COÛT

Le coût journalier des organisateurs ne proposant que des programmes d'insertion en institution d'accueil (CGPI, OSEO) est moins élevé que celui des organisateurs ne proposant que des programmes d'insertion en projet spécifique (Démarche, Pinte Vaudoise, Puissance L) ou proposant les deux types de programmes (ETSL, Mode d'Emploi) :



Pour cerner le coût par participant-e, deux calculs sont établis : le coût par participant-e ayant mené la mesure à terme ou pris un emploi, et le coût par participant-e ayant débuté la mesure.

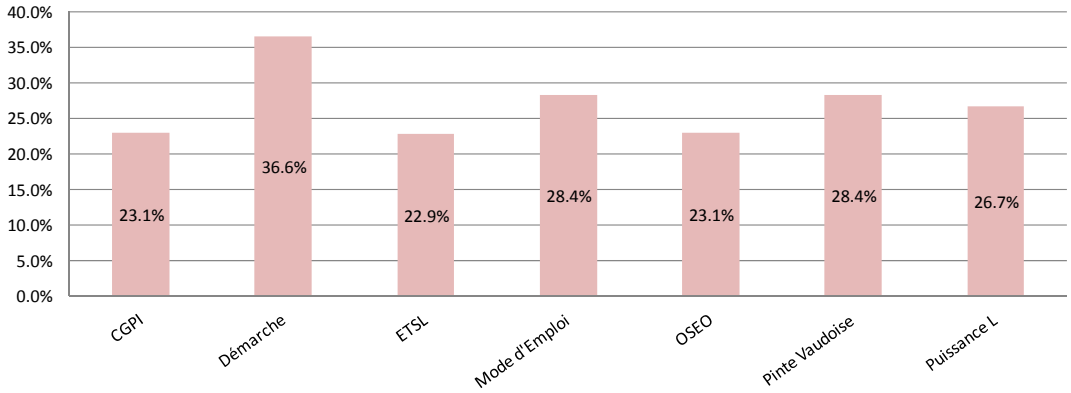
Programmes d'insertion : coût total par participant, moyenne 2011-2013
2 modes de calcul :
1) par rapport aux participants ayant terminé la mesure ou pris un emploi en cours de mesure
2) par rapport aux participants ayant débuté la mesure



1) coût calculé sur l'ensemble des participants ayant terminé la mesure ou pris un emploi en cours de mesure
2) coût calculé sur l'ensemble des participants ayant débuté la mesure

L'écart entre ces deux coûts résulte du taux d'interruption hors prises d'emploi, qui est important :

Programmes d'insertion : taux d'interruption pour raisons autres que prise d'emploi, moyenne 2011-2013, selon statistique des organisateurs
par rapport aux participants ayant débuté la mesure

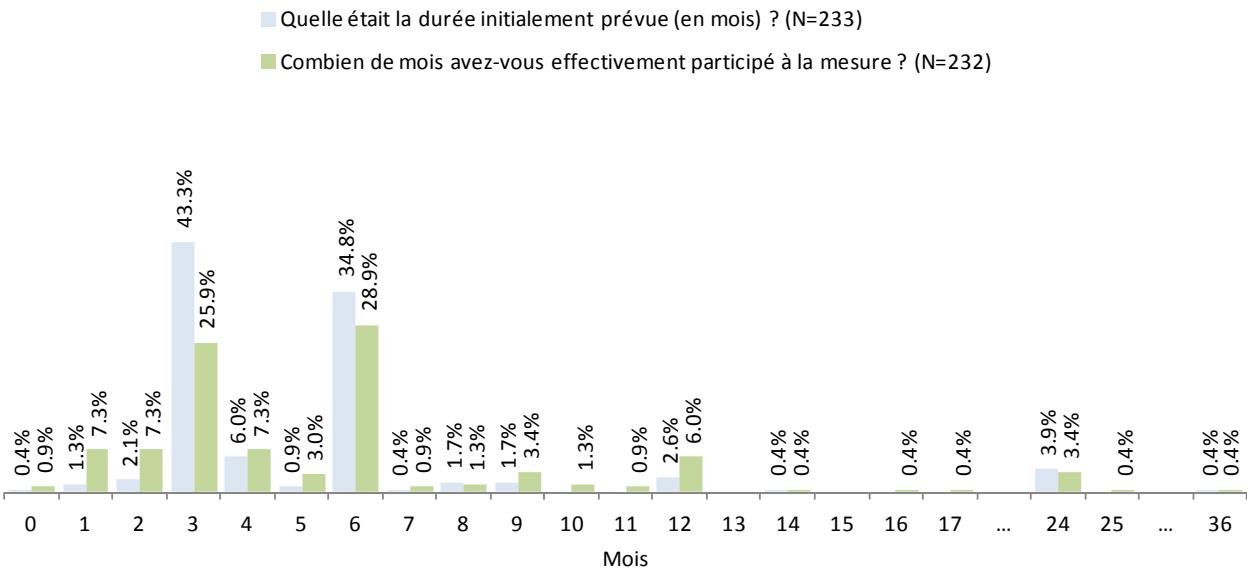


Sur les sept organisateurs, le coût moyen[19] 2011-2013 par participant-e est de CHF 7'577.-. Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait de faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.-[20] et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un-e participant-e récupèrerait le coût de la mesure après 3 mois de sortie du RI.

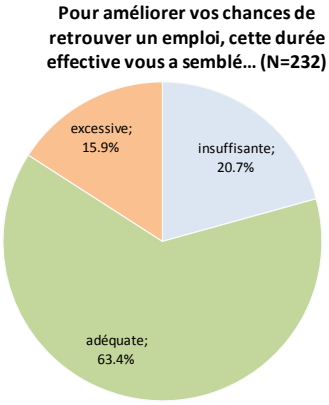
[19] Moyenne entre le coût calculé par rapport aux participants ayant débuté la mesure, et le coût calculé par rapport aux participants ayant terminé ou pris un emploi en cours de mesure.
[20] Le coût moyen d'un dossier RI (dossier = famille), y compris frais de délivrance de la prestation, s'élève à environ CHF 2'300.- par mois mais ce calcul prend également en compte les RI partiels. L'hypothèse d'un montant de CHF 2'500.- se base sur les indications fournies par quelques organisateurs.

DURÉE

En raison notamment des renouvellements de PI, les participants indiquent des durées effectives supérieures aux durées prévues :



Pour près de deux tiers des participants, la durée de la mesure est adéquate pour améliorer leurs chances de retrouver un emploi :

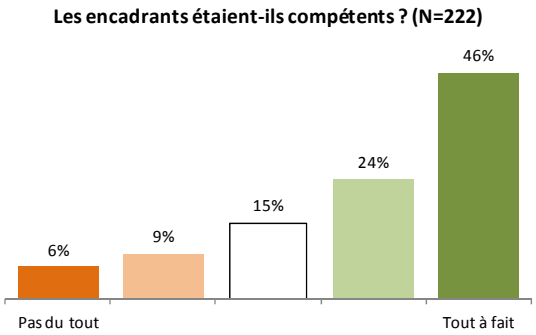


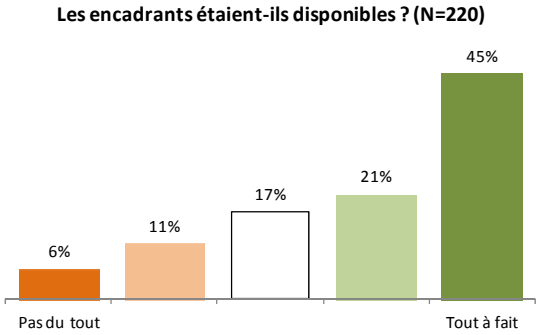
L'art. 34 prévoit que la durée des PI est « *définie en fonction de la stratégie de réinsertion et de l'atteinte des objectifs poursuivis* ».

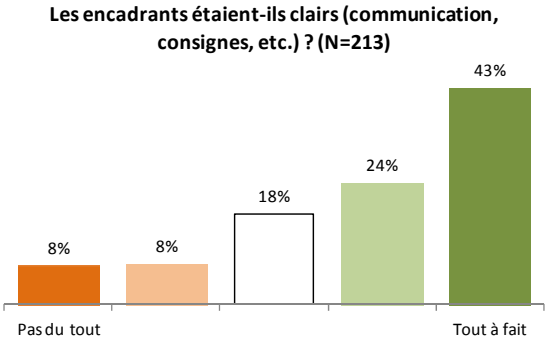
Toutefois, dans le cadre du sondage, aucun lien statistique n'est établi entre la durée effective de participation et la situation effective de retour en emploi au moment du sondage. En moyenne, les personnes qui ont retrouvé un emploi ne sont pas restées plus ou moins longtemps dans la mesure. Aucun lien statistique n'apparaît non plus entre la durée de participation effective et l'opinion des participants quant à l'utilité du programme pour clarifier le projet professionnel, ou pour retrouver un travail. Les prolongations de PI (jusqu'à 12 mois) ne semblent pas se justifier par une plus-value en termes de réinsertion ; elles résultent probablement de la politique d'activation des ORP, et/ou du souhait des participants et des organisateurs.

QUALITÉ DE L'ENCADREMENT PERÇUE PAR LES PARTICIPANTS

Plus de deux tiers des participants indiquent que les encadrants étaient compétents, disponibles et clairs dans leur communication :







4.2. J'EM

4.2.1. CADRE

Le cahier des charges de l'organisateur s'applique à tous les cours de diverses natures proposés aux demandeurs d'emploi. Il exige la certification eduQua, qui est en vigueur chez l'organisateur de J'EM.

J'EM ne sélectionne pas les candidats à l'entrée.

Le cahier des charges de l'organisateur de cours prévoit des évaluations intermédiaires des participants sur demande du conseiller ORP, ainsi que des évaluations finales lorsque l'obligation figure sur le descriptif. L'organisateur de J'EM fournit des évaluations mensuelles à l'ORP sous forme de grilles, indiquant la progression des participants au fil de la mesure. La ponctualité ainsi que la réalisation des objectifs hebdomadaires sont systématiquement contrôlés.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[21], les mesures d'aide intensive aux recherches d'emploi telles que J'EM sont parmi les plus prometteuses en termes de retour en emploi ; comme J'EM, elles

[21] Cf. méta-analyses de Kluve, J. (2010), Martin, J. & Grubb, D. (2001), OECD (2006)

combinent souvent des mesures de soutien, avec des sanctions en cas de non-respect de certaines exigences.

Certaines études (Danemark[22], USA[23]) ont mis en évidence un effet « ex ante », sous forme d'un retour en emploi avant le début de la mesure ; cet effet semble se produire avec J'EM davantage qu'avec les autres MIP traitées dans l'audit.

4.2.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

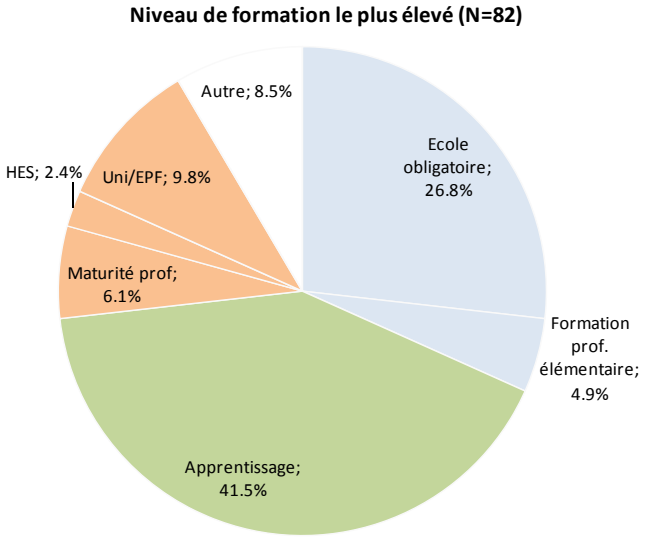
Le sondage a été adressé aux personnes ayant participé à une mesure J'EM s'étant terminée au cours de l'année 2013. Il s'est déroulé du 11 juin au 23 juillet.

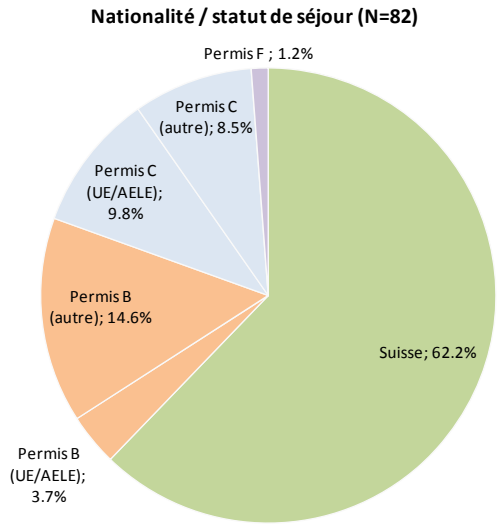
Taux de réponse : sur 319 envois acheminés, 82 questionnaires exploitables reçus (25.7 %).

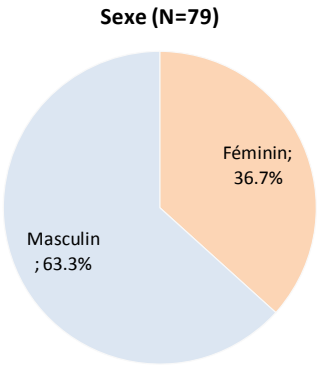
Moyenne d'âge : 45 ans. Près de deux tiers des participants sont des hommes.

[22] Rosholm, M. & Svarer, M. (2008)
[23] Black, D. A. et al. (2003)

Environ 40 % des participants ont effectué un apprentissage, un tiers n'ont suivi que l'école obligatoire ou une formation professionnelle élémentaire. Près des deux tiers des participants sont suisses.







4.2.3. EFFICACITÉ – PROJET PROFESSIONNEL

Question d'audit : la mesure J'EM permet-elle de définir un projet professionnel réaliste ?

L'objectif est en général faiblement atteint ; en revanche la mesure permet de tester la disponibilité et la motivation.

La satisfaction des participants est faible quant à l'utilité de la mesure pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste, et mitigée quant à la confiance en soi et la motivation.

Le taux d'abandon de la mesure est élevé, le taux de sortie PLASTA est élevé également ce qui est le signe d'un effet de dissuasion.

ORP

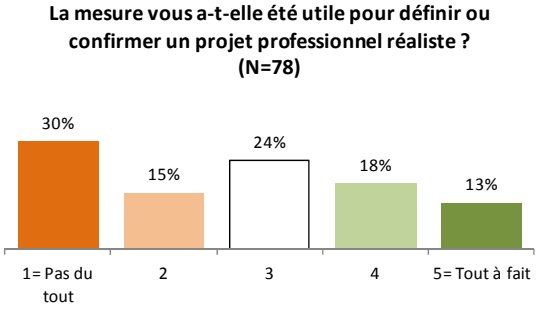
Les ORP utilisent cette mesure davantage dans un but de test, observation ou évaluation, que pour définir un projet professionnel réaliste.

ORGANISATEUR

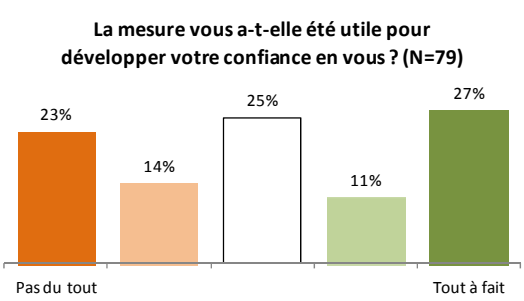
Selon une statistique de l'organisateur, parmi tous les participants ayant été inscrits à la mesure d'août 2007 (début de son existence) à janvier 2014, un tiers se désiste au cours de la première semaine. Un effet important de cette mesure est d'effectuer une sélection parmi les bénéficiaires ; elle révèle leur indisponibilité, leur manque de collaboration ou de motivation.

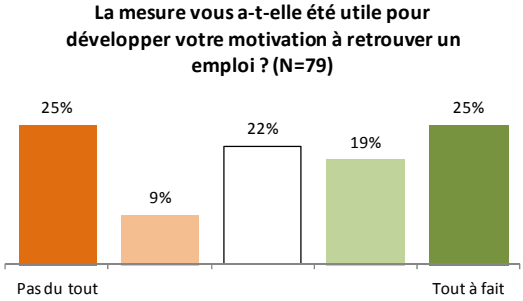
PARTICIPANTS

Les participants sont plutôt insatisfaits quant à l'utilité de la mesure pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste :



La question du développement de la confiance en soi et de la motivation recueille un avis mitigé :



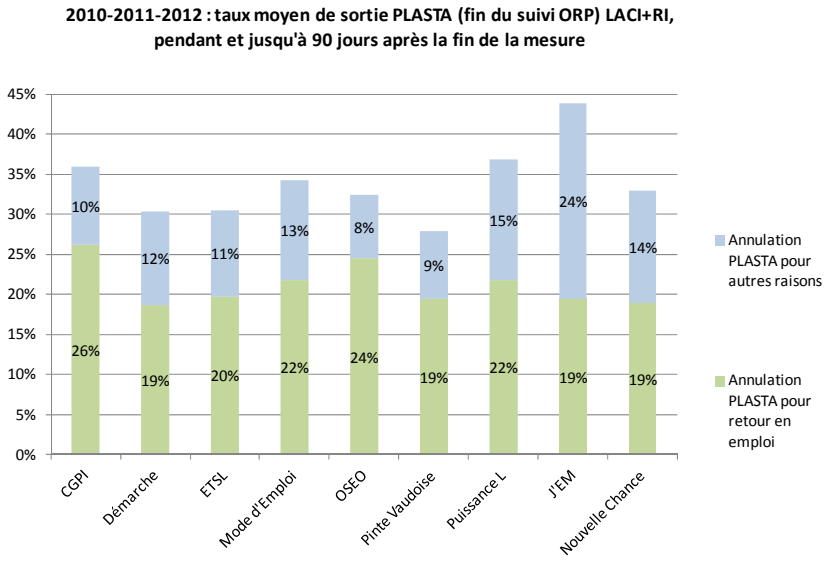


PLASTA

Les données PLASTA confirment un taux de désistement particulièrement important, avant et pendant la mesure : 38 % des assignations débouchent sur un désistement avant le début de la mesure (dont 4 % pour prise d'emploi), et parmi les personnes ayant débuté la mesure, le taux d'abandon (officiellement sans emploi annoncé – mais incluant une part d'emplois non déclarés) est à nouveau de 38 %.

Une statistique comparative 2010-2012, incluant l'ensemble des bénéficiaires LACI et RI, illustrait également l'effet de dissuasion de la mesure J'EM, avec un taux d'annulation PLASTA

(fin du suivi ORP) particulièrement important au cours de la mesure et des 90 jours qui suivent (43 %, dont 19 % pour prise d'emploi et 24 % pour d'autres raisons) :



4.2.4. EFFICACITÉ – SOUTIEN À LA RECHERCHE D'EMPLOI

Question d'audit : la mesure J'EM soutient-elle efficacement les bénéficiaires dans leurs recherches d'emploi ?

L'objectif est en général moyennement atteint. Les avis des participants, comme ceux de quelques ORP, sont mitigés quant à l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi, mais les participants sont satisfaits de la qualité de l'encadrement.

ORP

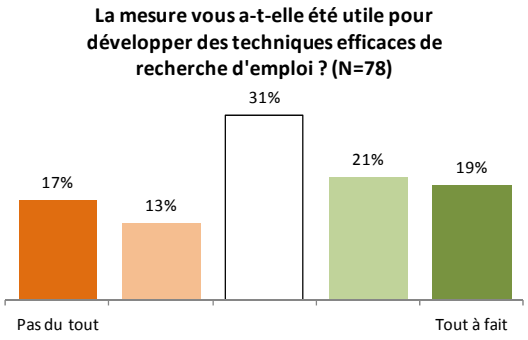
La plupart des ORP appellent de leurs vœux un suivi plus intensif des participants tout au long de la mesure, des feedbacks plus détaillés (avec commentaires) aux ORP, une aide plus concrète au retour à l'emploi. Quelques ORP suggèrent l'organisation de stages d'observation en entreprise.

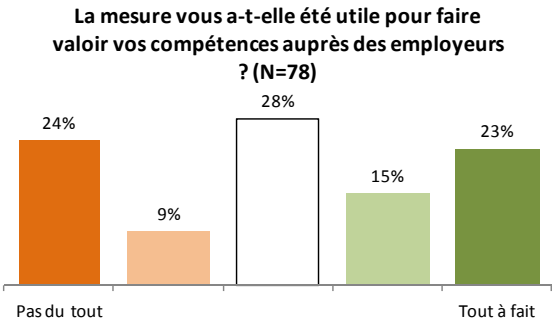
ORGANISATEUR

L'organisateur a mis en place un suivi de performance hebdomadaires des travaux et démarches réalisées par les participants, mais n'a pas observé de corrélation entre l'assiduité des participants et leur succès dans la réinsertion.

PARTICIPANTS

L'opinion des participants est partagée concernant l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi, ainsi que pour faire valoir leurs compétences auprès des employeurs :





4.2.5. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : la mesure J'EM conduit-elle au retour en emploi ?

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

- 25 % pendant la mesure,
- 32 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 37 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Parmi les participants ayant terminé la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

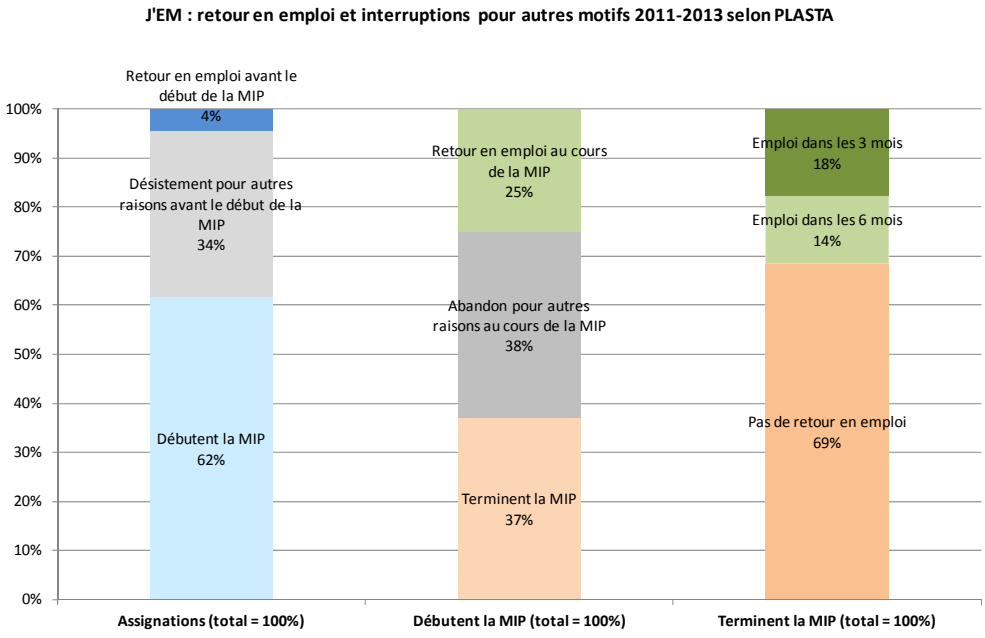
- 18 % dans les trois mois,
- 32 % dans les six mois.

Le taux de retour en emploi au cours de la mesure est à souligner (25 %) ; on peut faire l'hypothèse que le caractère contraignant de la mesure joue un rôle dans ce résultat.

La mesure se caractérise par un taux élevé de désistement avant et pendant la mesure, dû à un effet de sélection ou de dissuasion important. L'appréciation des participants est mitigée quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi.

PLASTA

Selon les données PLASTA, 25 % des participants retrouvent un emploi au cours de la mesure, et 18 % des participants ayant terminé la mesure retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent ; ce taux augmente à 32 % six mois après le terme de la mesure (en outre 4 % des assignations débouchent sur une prise d'emploi avant le début de la mesure, signe d'un effet de dissuasion) :



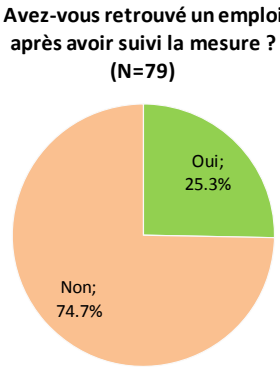
Parmi les participants ayant débuté la mesure, qui dure six mois, 25 % l'interrompent pour prendre un emploi. Parmi ceux qui restent, environ la moitié (38 %) abandonne la mesure avant son terme sans prise d'emploi, et l'autre moitié (37 %) termine la MIP avec une probabilité de 32 % de trouver un emploi dans les six mois suivants.

ORGANISATEUR

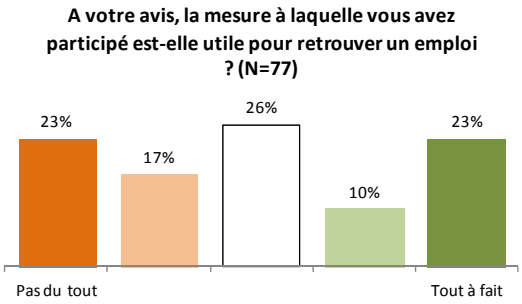
Selon la statistique de l'organisateur, le taux de retour en emploi (retour en emploi pour une durée de 3 mois minimum, permettant la sortie du RI), pendant la mesure et jusqu'à deux mois après le terme de la mesure, est en moyenne de 24 % sur les années 2011 à 2013.

PARTICIPANTS

Les réponses au sondage, effectué auprès des participants ayant terminé ou interrompu la mesure J'EM entre 6 et 18 mois auparavant, mettent en évidence un taux de retour en emploi de 25.3 %, moins élevé que le taux selon PLASTA 6 mois après le terme de la mesure :



L'appréciation générale des participants quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi est mitigée :



4.2.6. EFFICIENCE

Question d'audit : la mesure J'EM est-elle efficiente ?

Le coût moyen 2011-2013 par participant-e est de CHF 7'435.-. En comparaison aux autres MIP incluses dans l'audit, il s'agit d'un coût moyennement élevé, légèrement inférieur aux programmes d'insertion, pour un taux de retour en emploi moyen.

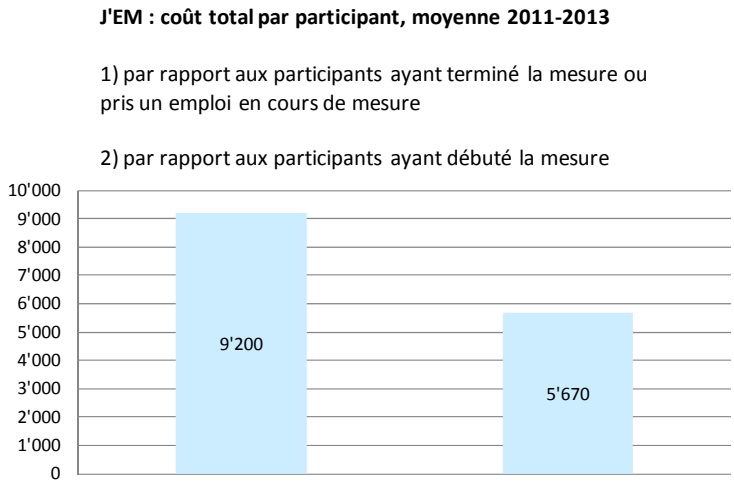
Plusieurs éléments suggèrent que sous sa forme actuelle la durée de la mesure serait trop longue.

Malgré le caractère contraignant de la mesure, la qualité de l'encadrement est jugée positivement par les participants.

COÛT

Le nombre de journées effectif n'est pas connu. Sur la base du budget 2013, le coût de journée s'élève à CHF 58.- (en 2011 le coût journalier budgété était de CHF 86.-, puis il a diminué suite au doublement de la capacité de la mesure dès septembre 2012). Ce coût correspond aux coûts de journée les moins élevés parmi les programmes d'insertion inclus dans l'audit.

Pour cerner le coût par participant-e, deux calculs sont établis : le coût par participant-e ayant mené la mesure à terme ou pris un emploi, et le coût par participant-e ayant débuté la mesure :



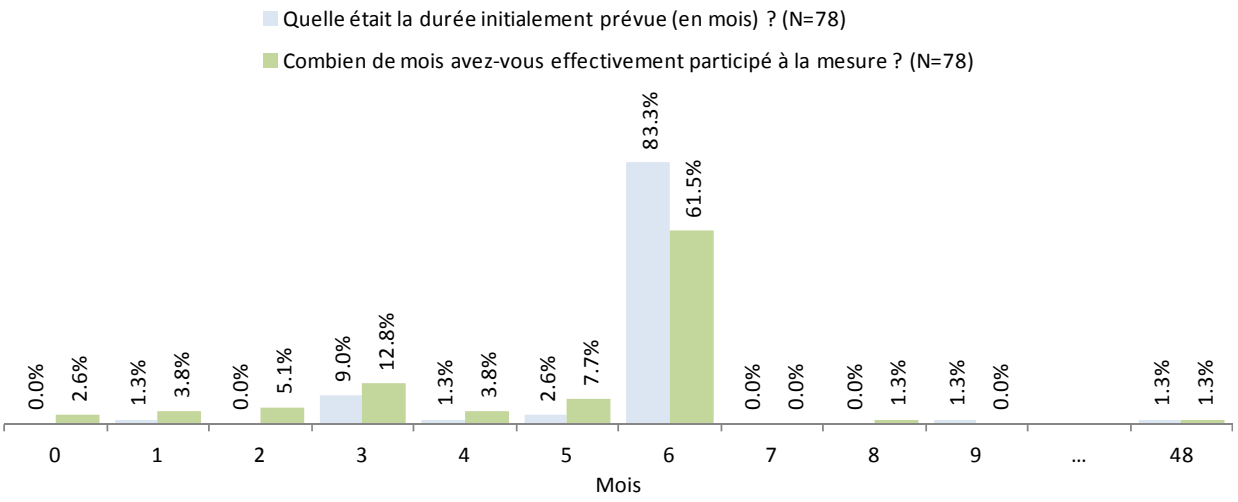
L'écart entre ces deux coûts résulte du taux d'interruption hors prises d'emploi, qui s'élève à 38 % en moyenne sur les années 2011-2013.

Le coût moyen 2011-2013 par participant est donc de CHF 7'435.-. Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait de faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.- et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un-e participant-e récupèrerait le coût de la mesure après 3 mois de sortie du RI.

DURÉE

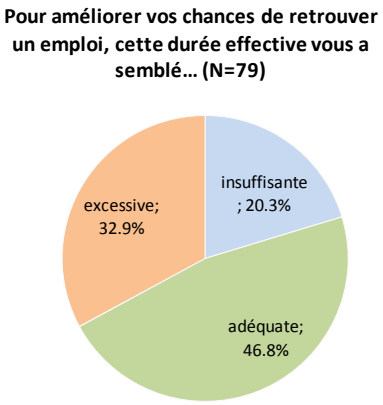
Si 83 % des participants au sondage indiquent une durée initialement prévue de 6 mois (et 9 % une durée de 3 mois ; moyenne prévue 6.19 mois), seuls 62 % l'ont effectivement suivie pendant 6 mois (et 13 % pendant 3 mois ; moyenne effective 5.47 mois). 37 % des personnes ont

interrompu la mesure avant la fin du 6ème mois (12 % avant la fin du 3ème mois), y compris pour prendre un emploi ce qui est l'objectif de la mesure.



Un tiers des participants jugent la durée de la mesure excessive. Par ailleurs, selon la statistique PLASTA 2011-2013 le taux d'interruption de la mesure est élevé : 63 % parmi les personnes ayant débuté la mesure, dont 25 % pour prise d'emploi et 38 % pour autres raisons ; parmi les personnes qui débutent la mesure et ne retrouvent pas un emploi pendant celle-ci (75 %), la moitié la quitte donc avant son terme.

Pour améliorer leurs chances de retrouver un emploi, la durée de la mesure semble adéquate à environ un participant sur deux, mais excessive pour un sur trois (ce que les participants confirment dans leurs commentaires[24]) :

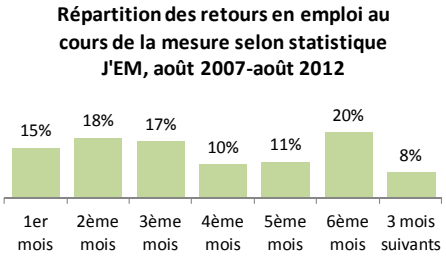


Par ailleurs, aucun lien statistique n'est établi entre la durée effective de participation à la mesure et l'utilité perçue pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi.

L'un des ORP suggère de raccourcir la durée de la mesure. La plupart d'entre eux suggèrent de personnaliser davantage le coaching apporté aux bénéficiaires.

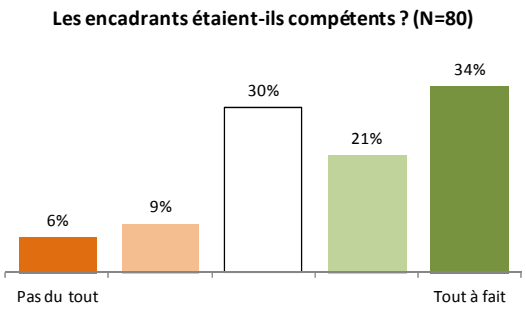
[24] Exemples : « 6 mois c'est beaucoup », « 1 à 2 mois peut stimuler, mais 6 mois … », « 3 mois seraient suffisants », « Absence d'un coaching plus personnalisé dès le second mois », …

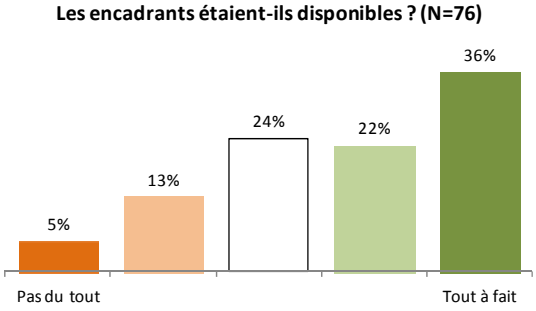
Selon l'organisateur, 2-3 mois sont nécessaires pour mettre à niveau les compétences sociales, particulièrement fragilisées chez sa clientèle, et la durée de 6 mois se justifierait par la bonne proportion de retours en emploi au cours du 6ème mois :

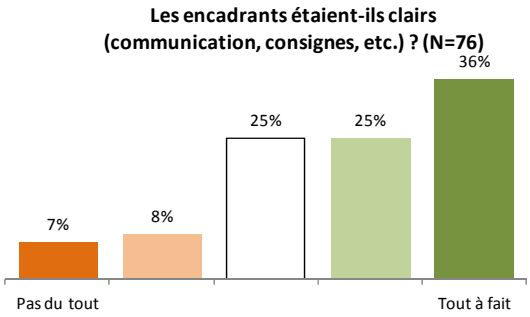


QUALITÉ DE L'ENCADREMENT PERÇUE PAR LES PARTICIPANTS

Même si la satisfaction est globalement moindre que pour les PI, plus d'un tiers des participants sont très satisfaits de l'encadrement reçu dans le cadre de la mesure, que ce soit sous l'angle de la compétence, de la disponibilité, ou de la clarté dans la communication ; s'y ajoute une moitié des participants qui sont satisfaits ou d'un avis neutre :







4.3. NOUVELLE CHANCE

4.3.1. CADRE

Le cahier des charges de l'organisateur s'applique à tous les cours de diverses natures proposés aux demandeurs d'emploi. Il exige la certification eduQua, dont l'organisateur Lee Hecht Harrison ne dispose pas ; en revanche l'organisateur fait partie du groupe Adecco qui est certifié ISO 9001:2008 en conseil en personnel, placement fixe et travail temporaire.

Le financement par le SDE est un financement par participant-e (et non par acomptes), à la différence des autres organisateurs. Selon l'organisateur, à partir du moment où le/la participant-e a suivi les deux premiers séminaires, l'intégralité du forfait est facturée au SDE.

Préalablement au démarrage de la mesure, Nouvelle Chance reçoit les candidats pour des entretiens, ce qui lui permet de sélectionner les participants.

Le cahier des charges de l'organisateur de cours prévoit des évaluations intermédiaires des participants sur demande du conseiller ORP, ainsi que des évaluations finales lorsque l'obligation figure sur le descriptif. Au fil de la mesure, Nouvelle Chance fournit des évaluations intermédiaires à l'ORP après chaque séminaire collectif ou coaching individuel.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[25], les mesures d'aide intensive aux recherches d'emploi telles que Nouvelle Chance sont parmi les plus prometteuses en termes de retour en emploi.

4.3.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

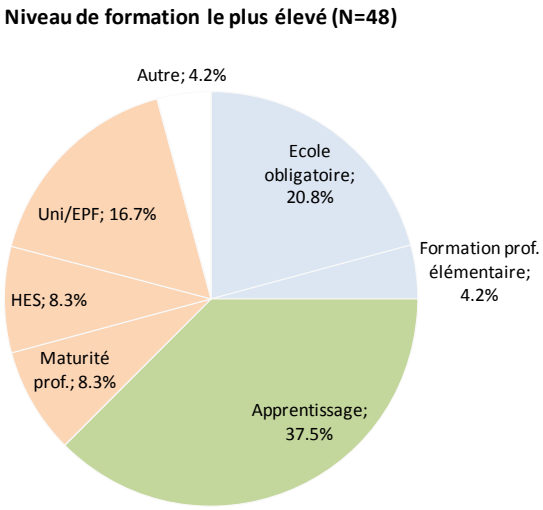
Le sondage a été adressé aux personnes ayant participé à une mesure Nouvelle Chance s'étant terminée au cours de l'année 2013. Il s'est déroulé du 11 juin au 23 juillet.

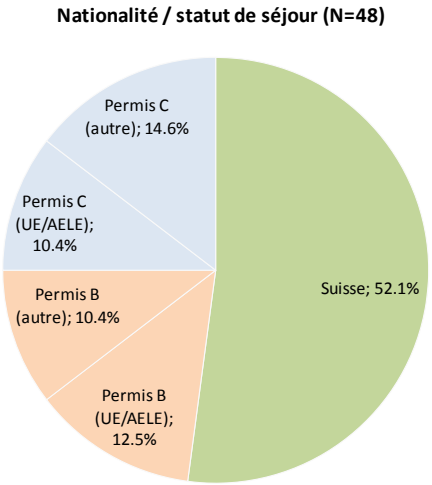
Taux de réponse : sur 169 envois acheminés, 48 questionnaires exploitables reçus (28.4 %).

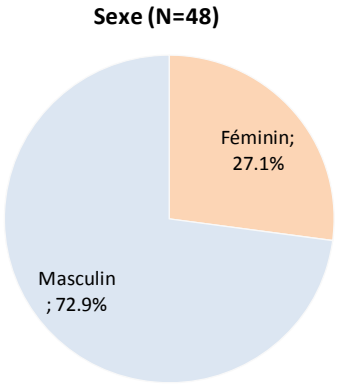
Moyenne d'âge : 44 ans. Près des trois quarts des participants sont des hommes.

Un quart des participants disposent d'un niveau de formation tertiaire (Uni / EPF / HES), soit un niveau de qualification en moyenne plus élevé que chez les participants à J'EM, que l'on peut mettre en relation avec la sélection effectuée à l'entrée par l'organisateur. Une bonne moitié des participants sont suisses.

[25] Cf. méta-analyses de Kluve, J. (2010), Martin, J. & Grubb, D. (2001), OECD (2006)







4.3.3. EFFICACITÉ – PROJET PROFESSIONNEL

Question d'audit : Nouvelle Chance permet-elle de définir un projet professionnel réaliste ?

L'objectif est en général moyennement atteint.

La satisfaction des participants est mitigée quant à l'utilité de la mesure pour définir un projet professionnel réaliste. Elle l'est également concernant l'utilité de la mesure pour développer la confiance en soi. Elle est meilleure concernant la motivation à retrouver un emploi, mais la sélection effectuée à l'entrée par l'organisateur joue également un rôle dans ce résultat.

ORP

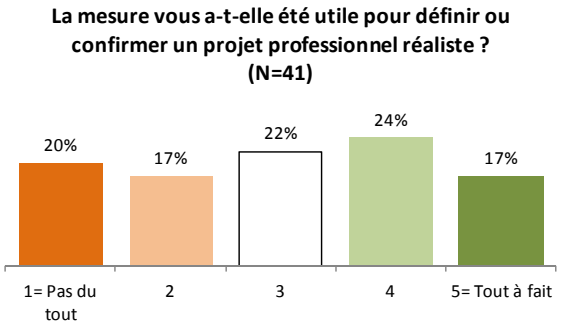
Les ORP assignent fréquemment cette mesure dans le but de définir un projet professionnel réaliste.

ORGANISATEUR

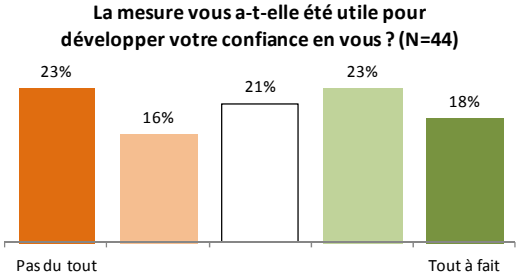
Préalablement au début de la mesure, les participants sont reçus pour un entretien ; l'organisateur dispose ainsi de la possibilité d'écarter un candidat, notamment en cas de manque de motivation chez ce dernier. Cette sélection permet de limiter la proportion d'abandons en cours de mesure (ce qui est par ailleurs souhaitable compte tenu du système de financement par participant-e).

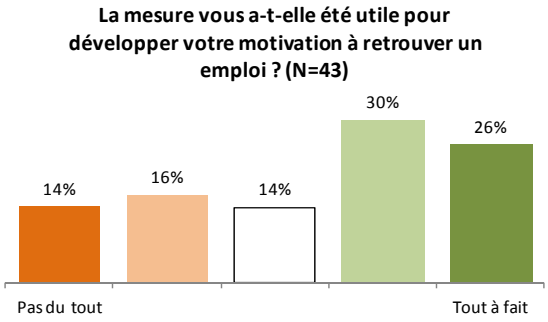
PARTICIPANTS

Les avis des participants sont mitigés (mais meilleurs que pour J'EM) quant à l'utilité de la mesure pour définir un projet professionnel réaliste :



Les avis sont également mitigés concernant le développement de la confiance en soi (tout comme pour J'EM) ; en revanche ils sont plus positifs concernant la motivation à retrouver un emploi :





PLASTA

Selon les données PLASTA, 12 % des assignations débouchent sur un désistement avant l'entretien préalable ; par la suite, 20 % des personnes abandonnent la mesure en cours de route (sans prise d'emploi annoncée).

4.3.4. EFFICACITÉ – SOUTIEN À LA RECHERCHE D'EMPLOI

Question d'audit : Nouvelle Chance soutient-elle efficacement les bénéficiaires dans leurs recherches d'emploi ?

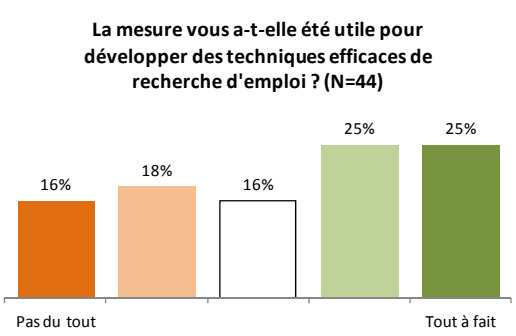
L'objectif est en général moyennement atteint. Les avis des participants, comme ceux de quelques ORP, sont mitigés quant à l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi, mais les participants sont satisfaits de la qualité de l'encadrement.

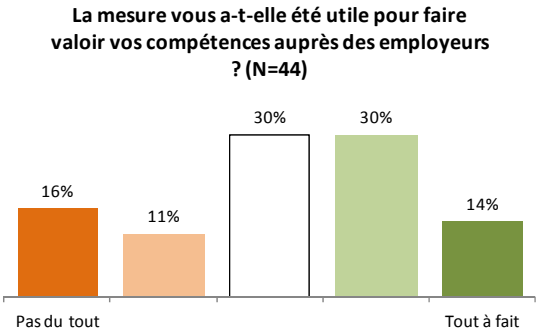
ORP

Quelques ORP expriment des réserves quant au fait que les participants ne seraient pas assez encadrés, ni soutenus de manière suffisamment concrète par l'organisateur pour trouver un emploi.

PARTICIPANTS

Seulement la moitié des participants jugent la mesure utile voire très utile pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi ; le taux de satisfaction est légèrement moins bon en ce qui concerne la mise en valeur de leurs compétences auprès des employeurs :





4.3.5. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : Nouvelle Chance conduit-elle au retour en emploi ?

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

- 20 % pendant la mesure,
- 26 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 32 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Parmi les participants ayant terminé la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

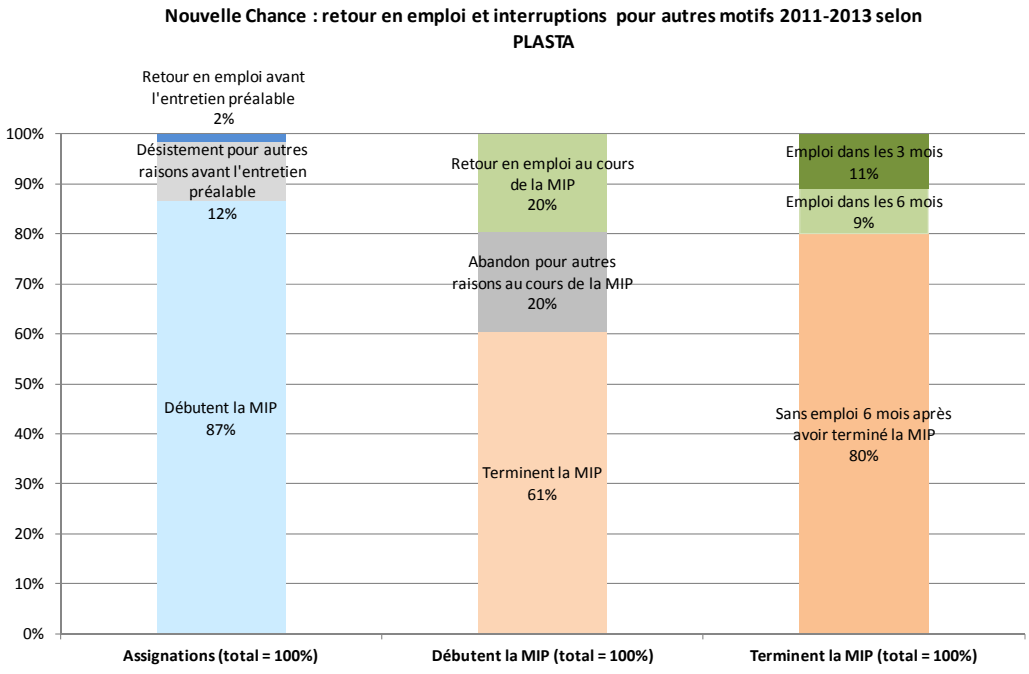
- 11 % dans les trois mois,
- 20 % dans les six mois.

Ces taux sont inférieurs à J'EM ; en revanche, au-delà de six mois, le sondage met en évidence un taux de retour en emploi de 48 %, plus élevé que J'EM. Naturellement, les différences de profil des participants respectifs de ces deux organisateurs jouent également un rôle.

L'appréciation des participants est mitigée quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi.

PLASTA

Selon les données PLASTA, 20 % des participants retrouvent un emploi au cours de la mesure, et 11 % des participants ayant terminé la mesure retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent ; ce taux augmente à 20 % six mois après le terme de la mesure (en outre, 2 % des assignations débouchent sur une prise d'emploi avant l'entretien initial) :



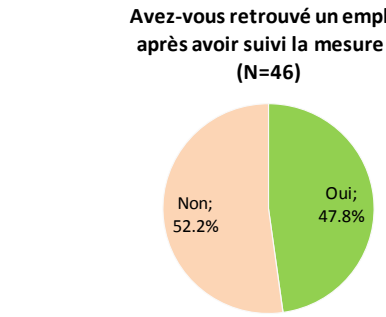
Parmi les participants ayant débuté la mesure, qui dure six mois, 20 % l'interrompent pour prendre un emploi. Parmi ceux qui restent, un quart abandonne la mesure avant son terme sans prise d'emploi, et les trois quarts restants terminent la MIP avec une probabilité à nouveau de 20 % de trouver un emploi dans les six mois suivants.

ORGANISATEUR

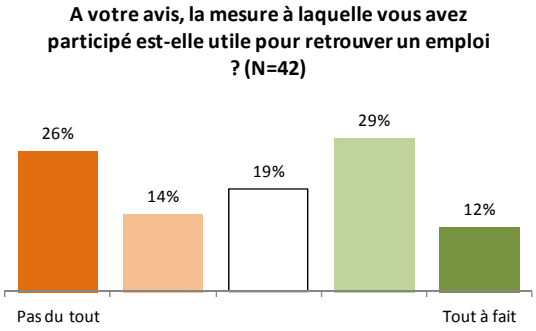
Selon la statistique de l'organisateur, le taux de retour en emploi, pendant la mesure et jusqu'à deux mois après le terme de la mesure, est en moyenne de 25 % sur les années 2011 à 2013.

PARTICIPANTS

Les réponses au sondage, effectué auprès des participants ayant terminé ou interrompu la mesure Nouvelle Chance entre 6 et 18 mois auparavant, mettent en évidence un taux de retour en emploi de 47.8 %, nettement plus élevé que le taux selon PLASTA 6 mois après le terme de la mesure (sous réserve d'un éventuel biais de sélection, un meilleur taux de réponse au sondage de la part des participants ayant retrouvé un emploi n'étant pas exclu) :



L'appréciation générale des participants quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi est très mitigée :



4.3.6. EFFICIENCE

Question d'audit : Nouvelle Chance est-elle efficiente ?

Le coût moyen 2011-2013 par participant-e est de CHF 4'371.-. En raison du caractère peu intensif de la mesure (16 jours sur 6 mois), le coût est relativement modeste, pour un taux de retour en emploi moyen.

La durée de la mesure semble équilibrée, selon les avis des participants.

La qualité de l'encadrement est appréciée par les participants.

COÛT

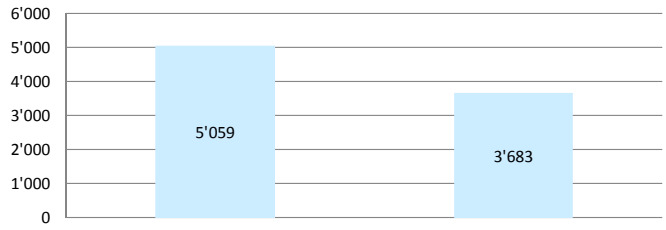
Le coût journalier ressortant de la décision de subvention 2013 est de CHF 179.-, et ne peut être comparé aux autres organisateurs inclus dans l'audit car sur sa durée de six mois Nouvelle Chance ne compte que 16 jours (selon décision de subvention 2013 ; soit CHF 2'860.- par participant-e).

Pour cerner le coût par participant-e, deux calculs sont établis : le coût par participant-e ayant mené la mesure à terme ou pris un emploi, et le coût par participant-e ayant débuté la mesure :

Nouvelle Chance: coût total par participant, moyenne 2011-2013

1) par rapport aux participants ayant terminé la mesure ou pris un emploi en cours de mesure

2) par rapport aux participants ayant débuté la mesure



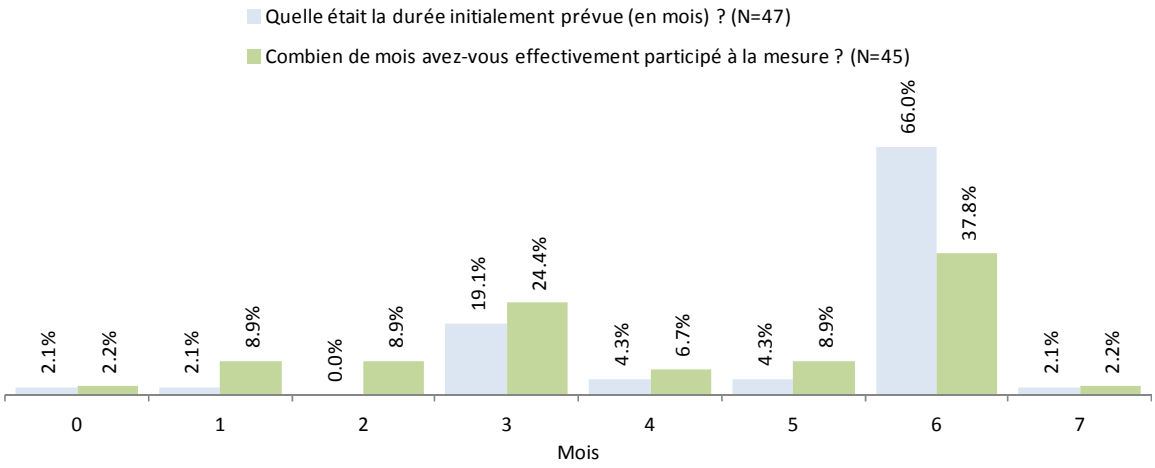
L'écart entre ces deux coûts résulte du taux d'interruption hors prises d'emploi, qui s'élève à 27 % selon la statistique de l'organisateur (20 % selon PLASTA) ; or Nouvelle Chance étant financée par le SDE par le biais d'un financement par participant-e (à la différence des autres organisateurs inclus dans l'audit), à partir de deux journées suivies par le/la participant-e, l'intégralité du forfait est facturée au SDE même en cas d'interruption de la mesure.

Le coût moyen est donc de CHF 4'371.-. Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait de faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.- et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un participant moyen récupèrerait le coût de la mesure après 2 mois de sortie du RI.

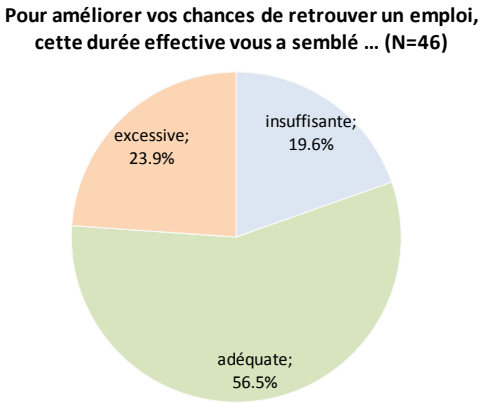
DURÉE

Si 66 % des participants indiquent une durée initialement prévue de 6 mois (et 19 % une durée de 3 mois), seuls 38 % l'ont effectivement suivie pendant 6 mois (et 24 % pendant 3 mois). 60 %

des personnes ont interrompu la mesure avant la fin du 6ème mois (20 % avant la fin du 3ème mois), y compris pour prendre un emploi ce qui est l'objectif de la mesure.



Pour améliorer leurs chances de retrouver un emploi, la durée de la mesure semble adéquate pour la majorité des participants, mais un quart la jugent excessive :

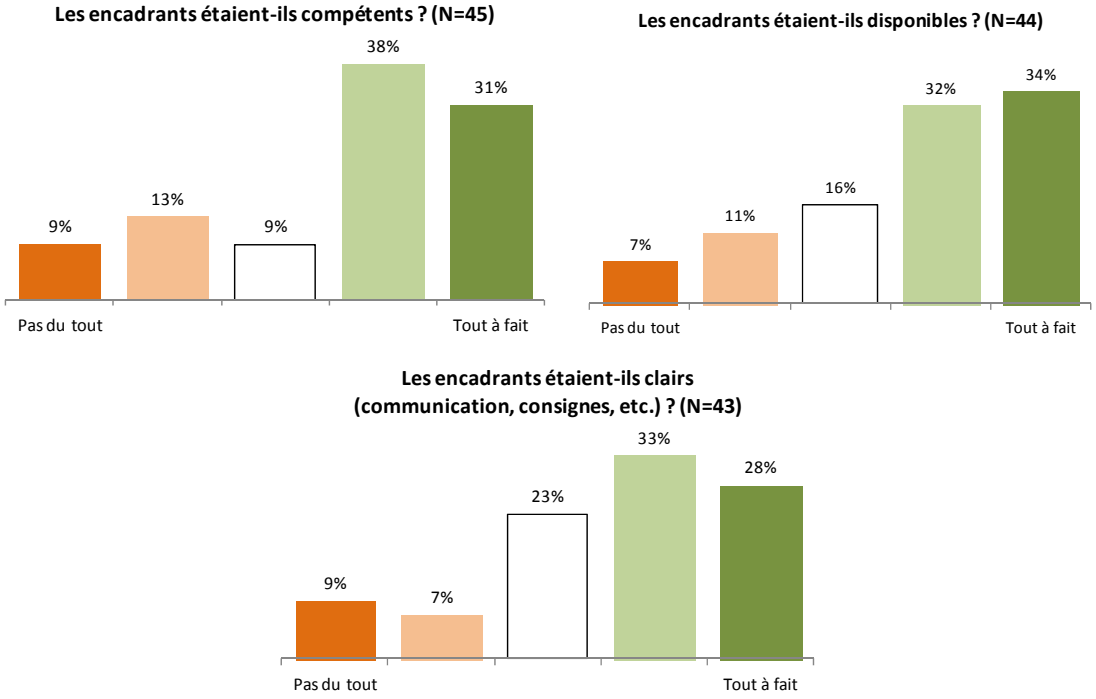


Aucun lien statistique n'est établi entre la durée effective de participation à la mesure et l'utilité perçue pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi. En revanche, il existe un léger lien statistique positif entre la durée de la mesure et l'évaluation de son utilité pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste : plus les participants ont passé de mois dans la mesure, plus ils ont tendance à l'évaluer comme utile pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste (chez les programmes d'insertion ou chez J'EM, ce lien statistique n'est pas établi).

Selon l'organisateur, la durée de six mois se justifie par le temps nécessaire pour l'assimilation des méthodes et techniques, la reprise de confiance en soi et la constitution d'un réseau par les participants, ainsi que par le temps statistiquement nécessaire pour retrouver un emploi.

QUALITÉ DE L'ENCADREMENT PERÇUE PAR LES PARTICIPANTS

Plus de deux tiers des participants sont satisfaits voire très satisfaits de l'encadrement reçu dans le cadre de la mesure, que ce soit sous l'angle de la compétence ou de la disponibilité ; les avis sont légèrement moins positifs en ce qui concerne la clarté dans la communication :



4.4. RÉORIENTER SA CARRIÈRE EN EMS

4.4.1. CADRE

Préalablement à leur postulation pour cette mesure, les candidats doivent participer à une séance d'information, lors de laquelle ils remettent leur dossier de candidature à l'AVDEMS. L'AVDEMS transmet le dossier aux EMS, qui convoquent les candidats à des entretiens d'embauche en vue de conclure un CDD de 8 mois. La sélection des candidats est donc du ressort des ORP, de l'AVDEMS, et des EMS.

Dans la filière soins et accompagnement, la réussite de l'examen final donne l'équivalence du cours d'auxiliaire de santé Croix-Rouge. Depuis 2014, il existe également un examen pour la filière cuisine et intendance. Dans le cadre de l'association Curaviva, les certificats obtenus en fin de mesure sont reconnus par les EMS de tous les cantons romands.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Compte tenu des faibles résultats obtenus par les emplois subventionnés traditionnels (tels que les programmes d'insertion), plusieurs pays développent actuellement des mesures combinant des interventions de nature différente, notamment l'expérience de travail, la formation, et le

placement[26]. De ce point de vue, la mesure RCEMS peut être considérée comme novatrice et en ligne avec les développements récents en matière d'emplois subventionnés.

4.4.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

Le sondage a été adressé à toutes les personnes ayant bénéficié d'une mesure RCEMS s'étant terminée au cours de l'année 2013, ainsi qu'à tous les EMS ayant participé au programme de 2010 à ce jour. Il s'est déroulé du 11 juin au 23 juillet.

Taux de réponse :

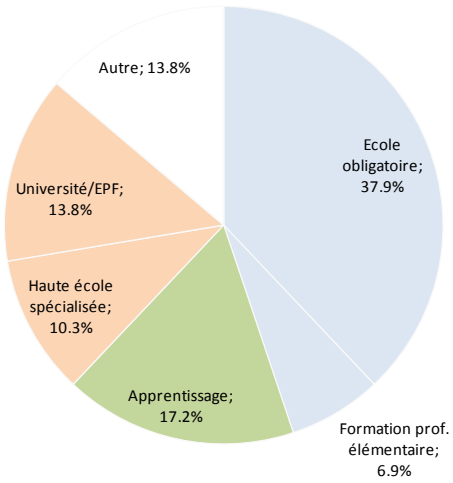
- participants : sur 75 envois acheminés, 29 questionnaires exploitables reçus (38.7 %) (ce petit échantillon doit être examiné avec prudence) ;
- EMS : sur 63 envois acheminés, 44 questionnaires exploitables (69.8 %).

Moyenne d'âge : 45 ans.

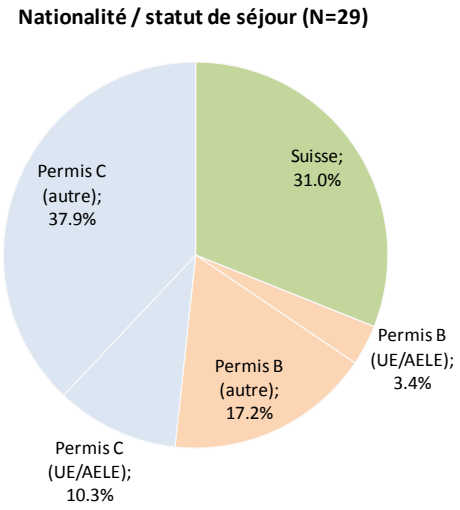
Le profil médian des participants à RCEMS diffère sensiblement de celui des participants aux autres MIP incluses dans l'audit. Il s'agit ici en grande majorité de femmes (79 %), et moins d'un tiers des participants sont suisses.

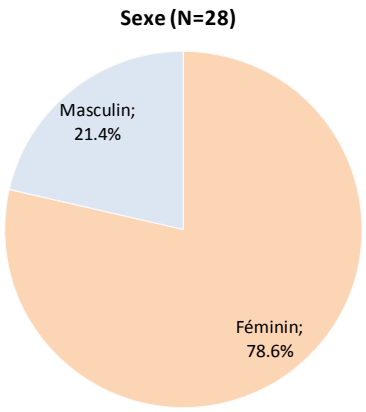
Les participants se répartissent à parts à peu près égales entre « soins et accompagnement » (48 %) et « cuisine et intendance » (52 %).

Niveau de formation le plus élevé (N=29)



[26] C'est le cas notamment en Grande Bretagne, avec les mesures mises en place dans la cadre du « Work Programme ». Cette initiative, introduite en 2011 et ciblée sur de chômeurs de longue durée (population comparable aux bénéficiaires du RI), laisse une grande marge de manœuvre au fournisseur quant au contenu des mesures adoptées. Dans les faits, la plupart des fournisseurs offrent des mesures qui combinent une activité, une formation et de l'aide aux recherches d'emploi (Newton, B. et al., 2012).





4.4.3. EFFICACITÉ – APTITUDE AU PLACEMENT

Question d'audit : la mesure RCEMS permet-elle d'acquérir des compétences améliorant l'aptitude au placement ?

L'objectif est en général atteint.

L'utilité de la formation théorique dispensée par l'AVDEMS est reconnue tant par les participants que par les EMS ; toutefois, seule la moitié des EMS estime que cette formation est suffisante.

Seule la moitié des EMS est satisfaite du travail fourni par les participants pendant la mesure. Un effort accru de sélection préalable des candidats est souhaité par les EMS.

La certification obtenue en fin de mesure est reconnue auprès des EMS de Suisse romande.

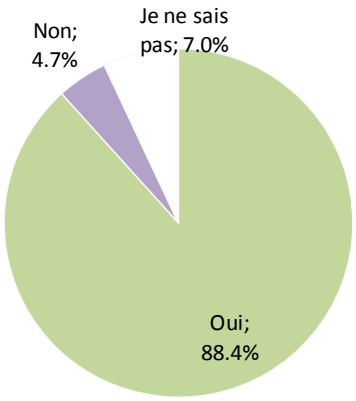
ORP

L'acquisition de compétences est un objectif très fréquemment visé par les ORP, qui sont en général satisfaits de cette mesure.

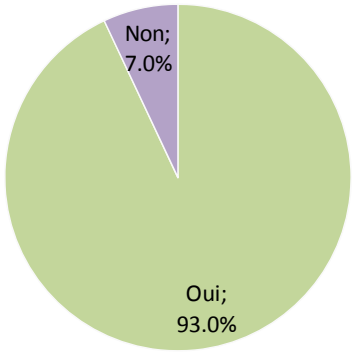
EMS

Une grande majorité des EMS indiquent avoir dispensé une formation pratique aux participants et avoir mis en place un encadrement particulier pour soutenir les participants dans leur travail de tous les jours. Malgré cela, ils ne sont que moins de la moitié à être satisfaits voire très satisfaits du travail fourni par les participants dans le cadre de la mesure ; dans leurs commentaires[27], une dizaine d'EMS expriment des critiques quant à la sélection des candidats préalablement à la mesure.

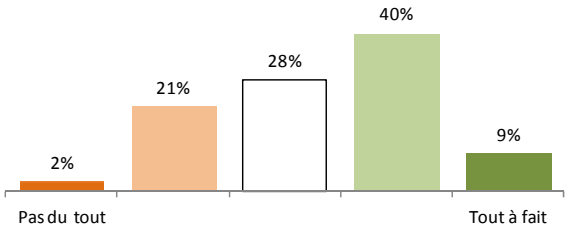
EMS : Les participants ont-ils reçu une formation pratique spécifique au sein de votre EMS ? (N=43)



EMS : Avez-vous mis en place un encadrement particulier pour soutenir les participants dans leur travail de tous les jours ? (N=43)

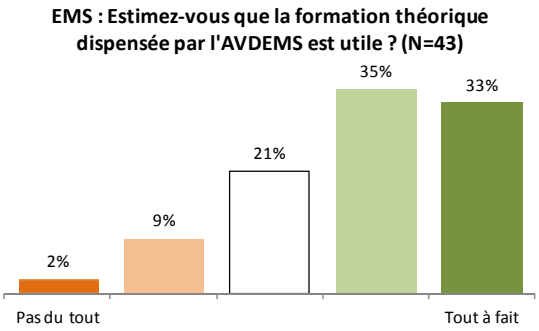


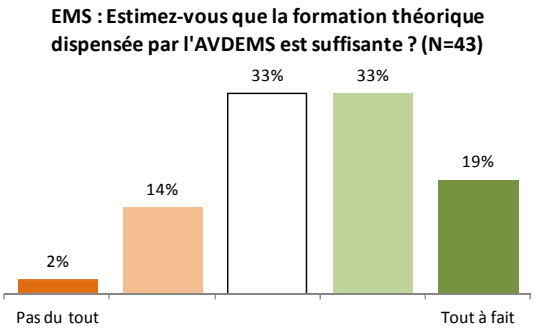
EMS : Avez-vous été satisfait-e du travail fourni par les participants dans le cadre du programme RCEMS ? (N=43)



[27] Exemples : « La sélection des candidats n'est pas assez sévère : lacunes en français, motivation... », « Les personnes ne sont pas toujours motivées ou ne se rendent pas compte qu'il s'agit d'une véritable formation ; donc sélection candidats à encore améliorer », « La présélection doit être plus ciblée », « Une meilleure sélection des candidats au départ évitera le sentiment de programme "fourre-tout" et permettra de sélectionner les candidats ayant des bonnes capacités relationnelles et de l'intérêt pour les métiers au service des personnes âgées malades, caractéristiques indispensables pour travailler en EMS et accompagner dignement nos aînés », « Points faibles : le tri des candidatures et le manque de motivation de certains participants », « La plupart des candidats n'ont pas la motivation ou les aptitudes pour se retrouver dans le domaine de la santé et du social ; certains pourraient se mettre en danger et mettre en danger la personne soignée sans en avoir conscience », …

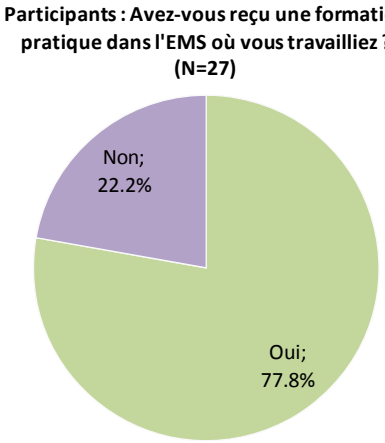
Plus de deux tiers des EMS jugent la formation théorique dispensée par l'AVDEMS utile voire très utile, mais seule la moitié d'entre eux la jugent suffisante :

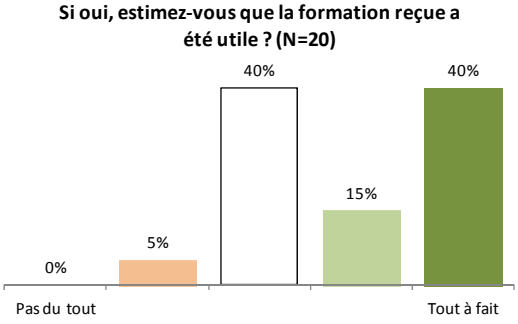


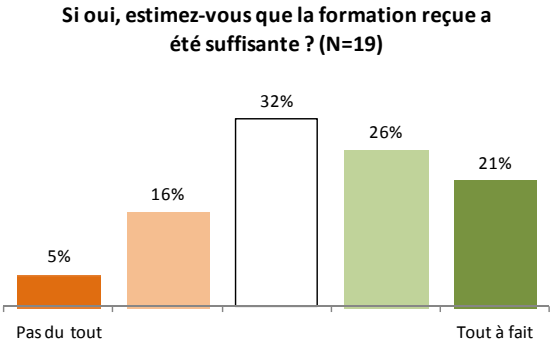


PARTICIPANTS

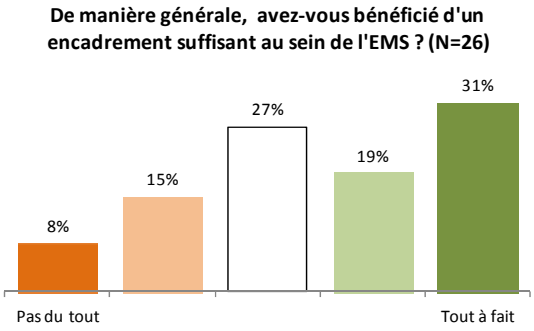
Tout comme les EMS, une large majorité des participants indiquent avoir reçu une formation pratique dans l'EMS qui les accueillait. L'utilité de la formation pratique est jugée favorablement par la majorité des participants, mais seule une minorité estime que cette formation était suffisante voire tout à fait suffisante. Parmi les 4 personnes qui ont été engagées par un autre EMS, 3 sont d'avis que l'expérience acquise dans l'EMS précédent dans le cadre de RCEMS leur est utile voire très utile pour leur travail de tous les jours.



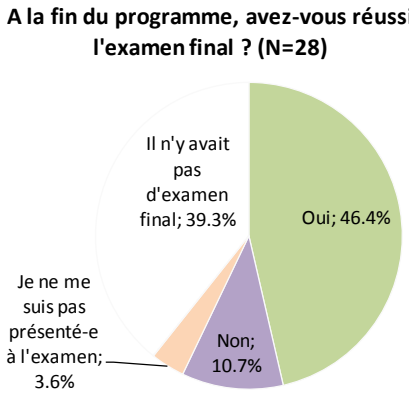




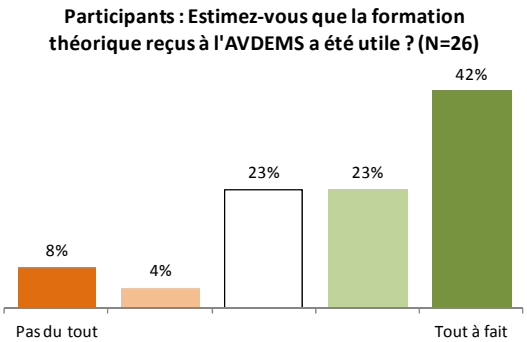
La moitié des participants estime avoir bénéficié d'un encadrement suffisant voire tout à fait suffisant au sein de l'EMS :

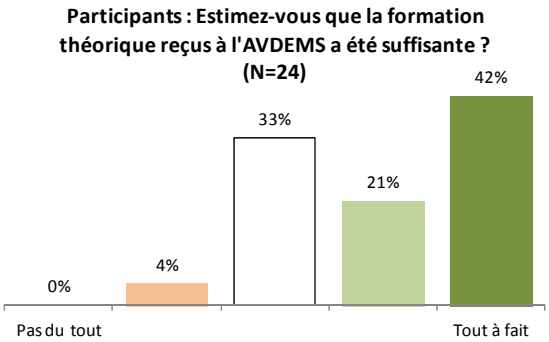


Près de la moitié des participants indiquent avoir passé et réussi l'examen final (et avoir ainsi acquis une certification utile sur le marché du travail) ; une petite minorité d'entre eux n'ont pas réussi l'examen final ou ne s'y sont pas présentés, et pour près de 40 % d'entre eux, il n'y avait pas d'examen final (il est probable qu'il s'agisse de la filière « cuisine et intendance » avant l'introduction de l'examen obligatoire en 2014) :



Environ deux tiers des participants considèrent la formation théorique dispensée par l'AVDEMS utile, voire très utile ; plus de 60 % d'entre eux estiment que cette formation est suffisante, ce qui est plus élevé que les EMS :





4.4.4. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : la mesure RCEMS débouche-t-elle sur un emploi ?

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de non-réinscription PLASTA est de

- 3 % pendant la mesure (participants quittant la mesure sans se réinscrire à l'ORP),
- 38 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 30 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Parmi les participants ayant terminé la mesure, le taux de non-réinscription PLASTA est de

- 37 % trois mois après le terme de la mesure,
- 29 % six mois après le terme de la mesure.

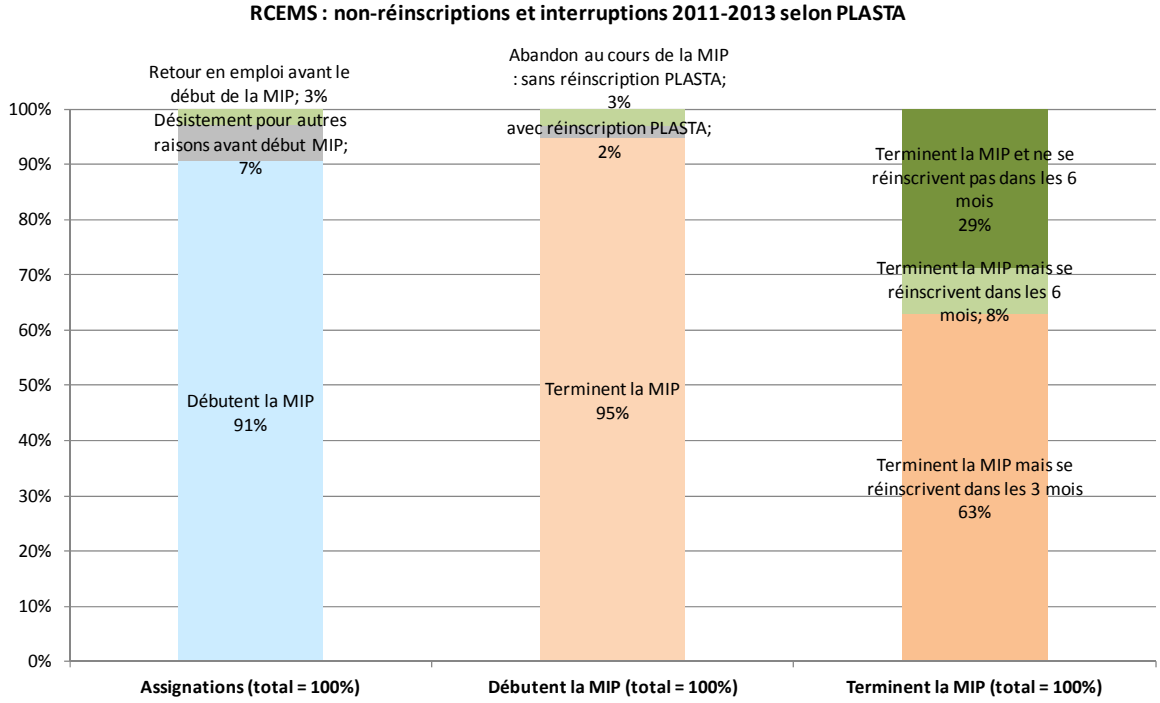
Le sondage met en évidence un taux de retour en emploi de 38 %, exclusivement auprès d'EMS ; en moyenne, parmi les personnes suivant la mesure chez eux, les EMS en ont gardé un quart pour les engager en fixe.

L'opinion des participants quant à l'utilité de la mesure est très favorable.

PLASTA

La mesure RCEMS est considérée comme un emploi par les ORP, car il s'agit d'un CDD auprès d'un EMS ; pendant la mesure, l'ORP ferme le dossier. Au terme de la mesure, ce n'est donc pas le taux de « *retour en emploi* » qui est connu, mais les éventuelles réinscriptions à l'ORP (il en est de même des ACIT). Le fait de ne pas se réinscrire peut être lié au maintien en emploi, mais également à d'autres facteurs tels qu'une amélioration de la situation financière familiale pour diverses raisons, une atteinte à la santé, un départ du canton, etc.

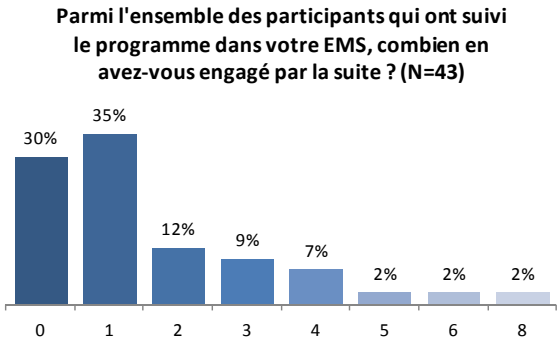
Trois mois après la mesure, 63 % des participants sont réinscrits ; 6 mois après, 71 % des participants. Soit un taux de maintien en emploi maximum de 37 % à trois mois, qui diminue à 29 % à six mois :



AVDEMS

Selon la statistique de l'AVDEMS, le taux de retour en emploi, pendant et après la mesure (un suivi est effectué annuellement par l'AVDEMS), est en moyenne de 20.0 % sur les années 2011 à 2013 (nombre d'engagements en CDI, par rapport aux participants ayant débuté la mesure ; par rapport aux personnes ayant terminé la mesure comme le pratique l'AVDEMS, le taux serait de 23.4 %). Cette statistique n'est pas directement comparable à la statistique tenue par les programmes d'insertion, J'EM et Nouvelle Chance, car elle ne prend en compte que les CDI.

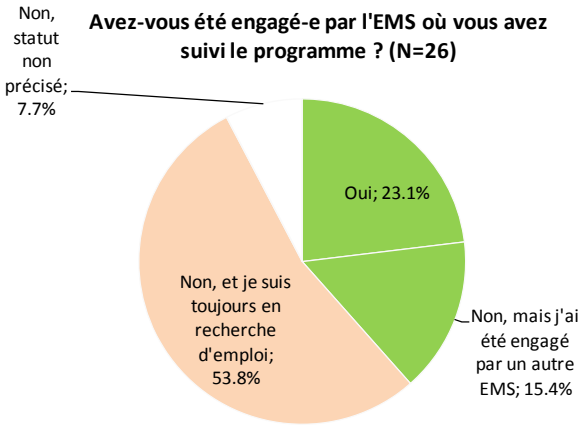
70 % des EMS indiquent avoir engagé des bénéficiaires au terme de la mesure ; plus d'un tiers n'en ont engagé qu'un, mais un EMS a engagé jusqu'à 8 personnes ayant suivi la mesure :



En moyenne, les EMS indiquent avoir accueilli à ce jour 6.16 personnes dans le cadre de la mesure RCEMS (médiane 4.00), parmi lesquelles ils en ont engagé en moyenne 1.58 par la suite (médiane 1.00), soit environ un-e participant-e sur quatre.

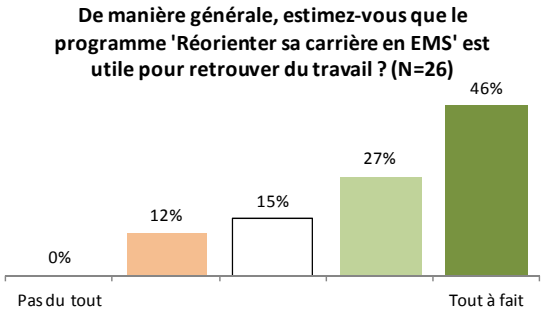
PARTICIPANTS

Les réponses au sondage, effectué auprès des participants ayant terminé ou interrompu la mesure RCEMS entre 6 et 18 mois auparavant (à considérer avec prudence compte tenu de la petite taille de l'échantillon), mettent en évidence un taux de retour en emploi de 38.5 %, dont 23.1 % auprès du même EMS que celui ayant accueilli la personne pour la mesure RCEMS, et 15.4 % auprès d'un autre EMS :



Aucun participant n'indique avoir été engagé par un employeur qui n'est pas un EMS.

Près de trois quarts des participants estiment que la mesure est de manière générale utile et même très utile pour retrouver du travail :



4.4.5. EFFICIENCE

Question d'audit : la mesure RCEMS est-elle efficiente ?

Compte tenu du salaire relativement élevé subventionné par le SDE, la mesure RCEMS est chère (CHF 40'000.- env.), mais elle est compensée par une économie en termes de RI pendant la mesure (CHF 20'000.- sur 8 mois, dans l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500.-[28]). Il s'agit par ailleurs d'une mesure particulièrement qualifiante et certifiante, mais qui dégage un taux de retour en emploi moyen.

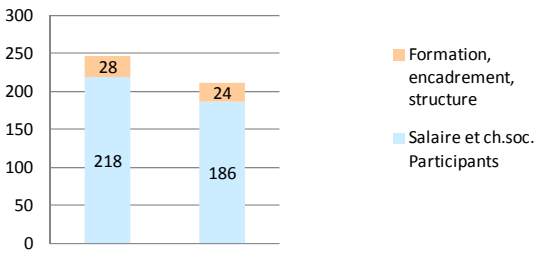
La durée de la mesure ainsi que le subventionnement du salaire sont jugés adéquats par les participants au sondage. Sauf exceptions, les EMS n'auraient pas engagé les personnes si celles-ci n'avaient pas suivi la mesure. Par ailleurs, cette mesure est octroyée à un public relativement peu favorisé, justifiant le subventionnement du salaire.

COÛT

Le coût total actuel de la mesure peut être estimé à environ CHF 36'000.- de salaires et charges sociales (CDD de 8 mois), plus CHF 4'500.- pour les 20 jours de formation auprès de l'AVDEMS ainsi que les séances d'information. Sur la base des coûts effectifs 2011-2013 et du nombre de mesures octroyées, le coût journalier moyen 2011-2013 peut être estimé entre CHF 210.- et 246.- par jour, et le coût par participant-e entre CHF 36'000.- et 43'000 :

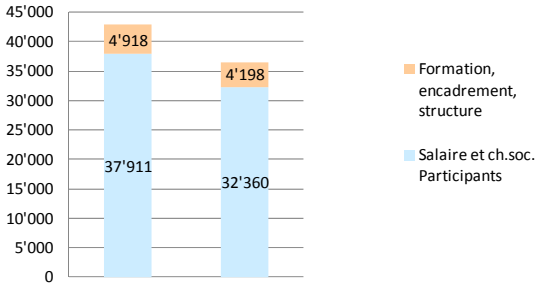
RCEMS : estimation du coût journalier, moyenne 2011-2013

1) par rapport aux participants ayant terminé la mesure
2) par rapport aux participants ayant débuté la mesure



RCEMS : estimation du coût par participant, moyenne 2011-2013

1) par rapport aux participants ayant terminé la mesure
2) par rapport aux participants ayant débuté la mesure

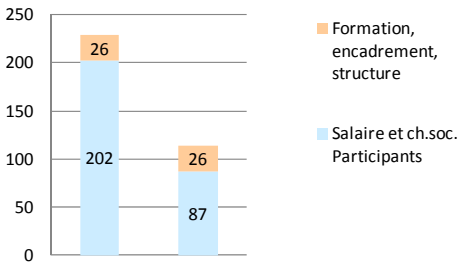


[28] Le coût moyen d'un dossier RI (dossier = famille), y compris frais de délivrance de la prestation, s'élève à environ CHF 2'300.- par mois mais ce calcul prend également en compte les RI partiels. L'hypothèse d'un montant de CHF 2'500.- se base sur les indications fournies par quelques organisateurs.

L'économie réalisée en termes de RI serait à déduire de ce coût. Dans l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500.-, le coût journalier diminuerait de CHF 115.- et le coût par participant-e de 20'000.- :

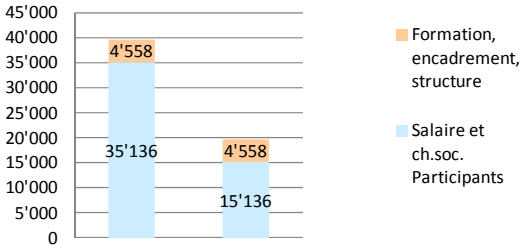
RCEMS : estimation du coût journalier, moyenne 2011-2013

1) calculé sur la moyenne des participants ayant commencé / ayant terminé la mesure
2) idem, avec hypothèse d'une économie sur le RI, pour un RI de CHF 2'500.-



RCEMS : estimation du coût par participant, moyenne 2011-2013

1) calculé sur la moyenne des participants ayant commencé / ayant terminé la mesure
2) idem, avec hypothèse d'une économie sur le RI, pour un RI de CHF 2'500.-

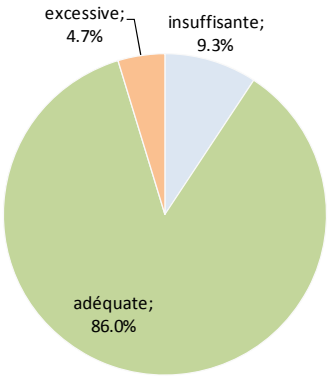


En tenant compte d'une hypothétique économie mensuelle de CHF 2'500.- sur le RI pendant la mesure, le coût moyen 2011-2013 par participant-e est donc de CHF 19'694.- (dont 15'136.- pour le salaire du participant). Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait de continuer à faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.- et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un-e participant-e récupèrerait le coût de la mesure après 8 mois de retour en emploi en moyenne.

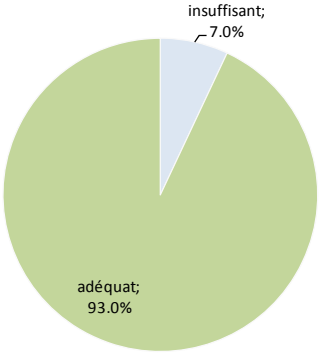
DURÉE

Une large majorité des EMS jugent la durée de la mesure (8 mois) comme adéquate, ainsi que le subventionnement adéquat pour compenser le manque initial de rendement dans le poste de travail ; deux EMS jugent la durée excessive :

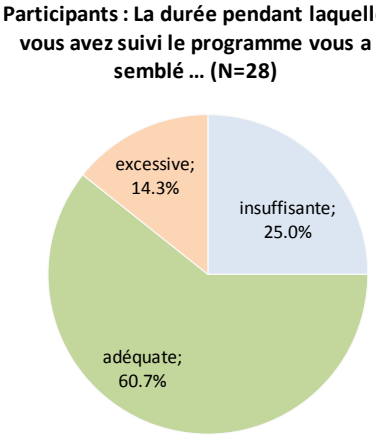
EMS : La durée normale du programme (8 mois) vous semble … (N=43)



EMS : Pour compenser le manque initial de rendement dans le poste de travail, le subventionnement du salaire par le Service de l'emploi vous semble … (N=43)



Du point de vue des participants, l'opinion est moins enthousiaste car seuls 60 % d'entre eux jugent la durée adéquate :

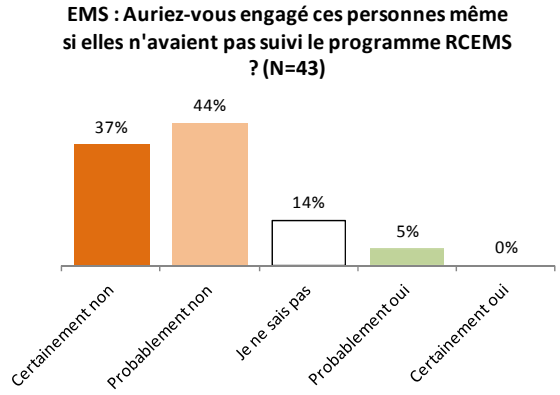


EFFET D'AUBAINE

S'agissant d'une mesure impliquant le subventionnement du salaire afin de favoriser l'engagement auprès d'un employeur, se pose la question d'un éventuel effet d'aubaine, à savoir si l'engagement n'aurait pas eu lieu de toute manière, même sans subventionnement.

Le fait que la mesure RCEMS soit accessible à un public relativement désavantagé (en grande partie peu qualifié et/ou étranger, selon le profil des participants au sondage) semble indiquer l'absence d'un effet d'aubaine.

En ce qui concerne les personnes engagées au terme de la mesure, plus de 80 % des EMS estiment qu'ils ne les auraient probablement pas, voire certainement pas engagées si elles n'avaient pas suivi la mesure ; le programme joue donc un rôle essentiel dans l'engagement des chômeurs au RI (seuls deux EMS répondent « probablement oui ») :



Dans leurs commentaires[29], les EMS font part de l'investissement nécessaire pour encadrer les bénéficiaires (p.ex. problèmes de français, manque de motivation), justifiant le soutien financier apporté.

[29] Exemples : « Ces personnes demandent un encadrement complexe les premières semaines afin de ne pas prendre des mauvaises habitudes », « Nécessite un gros travail d'encadrement durant les premiers mois », « Un encadrement

4.5. PROTRAVAIL

4.5.1. CADRE

Le SDE subventionne l'entreprise ProTravail pour la mise à disposition de 30 places destinées à accueillir des demandeurs d'emploi au RI, chacun pouvant y rester jusqu'à 2 ans. Le financement est un financement par acomptes, établi sur la base du budget annuel et soumis à un décompte final. Les salaires versés aux participants, qui sortent ainsi progressivement du RI au fur et à mesure de l'augmentation de leur taux d'activité et de leur salaire, sont inclus dans le budget annuel tout comme les salaires du personnel encadrant.

L'engagement de bénéficiaires du RI a débuté en mars 2011. La mesure est encore en phase pilote. Le taux de retour en emploi, ainsi que les recettes réalisées grâce aux chantiers, sont en voie de stabilisation.

Les bénéficiaires sont engagés selon un taux d'activité et un salaire progressifs (3 mois à 50 %, CHF 14.85 de l'heure ; puis 3 mois à 60 %, CHF 17.60 de l'heure ; puis max. 18 mois à 80 %, CHF 20.35 de l'heure[30]). Le montant du RI perçu par la personne diminue en conséquence.

Pour les ORP, la mesure ProTravail est considérée comme un placement et le dossier PLASTA est fermé.

La mesure ne comporte pas de caractère contraignant : il n'y a pas d'obligation de la part de ProTravail d'accepter les candidats, ni d'obligation de la part des participants de se soumettre à la mesure.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[31], la relativement faible efficacité des programmes d'insertion en termes de retour en emploi est expliquée en partie par un effet de rétention (lock-in), soit une diminution des efforts de recherche d'emploi pendant la mesure qui peut s'expliquer de différentes manières : moindre disponibilité, diminution de l'urgence ressentie de faire des recherches d'emploi, souhait de terminer voire prolonger la mesure si celle-ci offre un cadre agréable. Toutefois, certaines études[32] ont identifié un effet positif des programmes d'insertion lorsque ceux-ci sont fréquentés par des personnes très éloignées du marché du travail, telles que les participants à ProTravail ; dans ce cas, l'effet de rétention est faible car les personnes concernées ont de grandes difficultés à retrouver un emploi, avec ou sans mesure.

rapproché est nécessaire », « Finalement beaucoup d'investissement de la part de l'institution ; toutes les équipes ne peuvent pas le faire », …

[30] ProTravail, Directives relatives au temps de travail pour les travailleurs, version n°2 validée le 28.02.2012

[31] Cf. méta-analyse de Kluve, J. (2010)

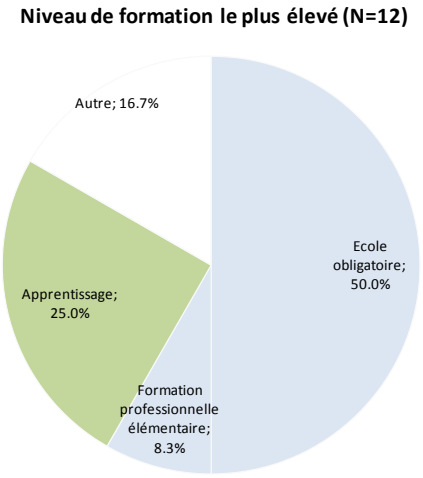
[32] Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2010) ; Sacklen, H. (2002)

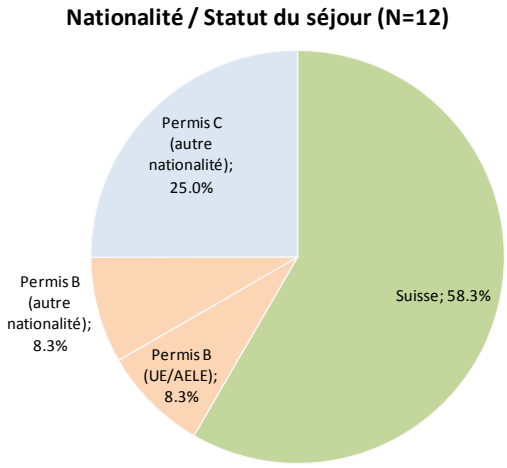
4.5.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

Le sondage a été adressé aux personnes ayant collaboré à ProTravail depuis le début de la mesure 2011 et dont le contrat s'est terminé à fin juin 2014, soit 38 personnes. Il s'est déroulé du 30 juin au 23 juillet.

Taux de réponse : sur 32 envois acheminés, 12 questionnaires exploitables reçus (37.5 %), d'où une certaine prudence dans l'interprétation des analyses qui suivent.

Moyenne d'âge : 48 ans, plus élevée que pour les PI (45 ans). Hommes exclusivement. La moitié n'a suivi que l'école obligatoire.





4.5.3. EFFICACITÉ – PROJET PROFESSIONNEL

Question d'audit : la mesure ProTravail permet-elle de clarifier le projet professionnel ?

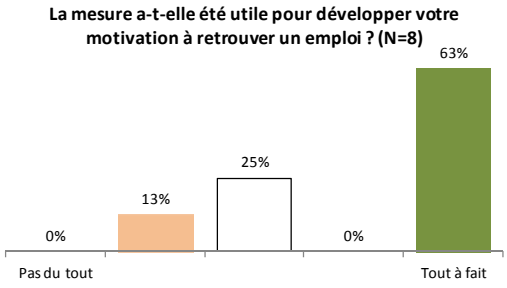
L'objectif est en général moyennement atteint. La durée de la mesure, ainsi que le taux d'activité progressif, permettent de clarifier l'aptitude au placement, plus que le choix d'un projet professionnel spécifique.

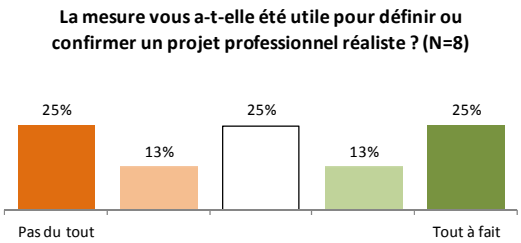
ORGANISATEUR

Aux yeux de l'organisateur, la clarification du projet professionnel n'est pas un objectif prépondérant de la mesure, même si un atelier de recherche d'emploi a été mis sur pied depuis mi-2013, animé par le CEFIL. Les personnes sont affectées aux chantiers en cours et doivent s'adapter progressivement au rythme de travail.

PARTICIPANTS

Sur les 12 personnes ayant répondu au sondage, 5 estiment que la mesure a été très utile pour développer leur motivation à retrouver un emploi (4 réponses manquantes) ; en revanche les réponses sont très mitigées concernant l'utilité de la mesure pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste :





4.5.4. EFFICACITÉ – APTITUDE AU PLACEMENT

Question d'audit : la mesure ProTravail permet-elle d'améliorer l'aptitude au placement ?

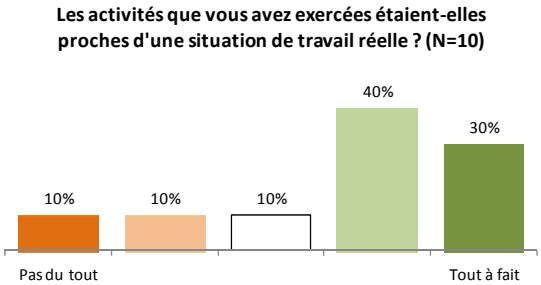
L'objectif est en général moyennement atteint.

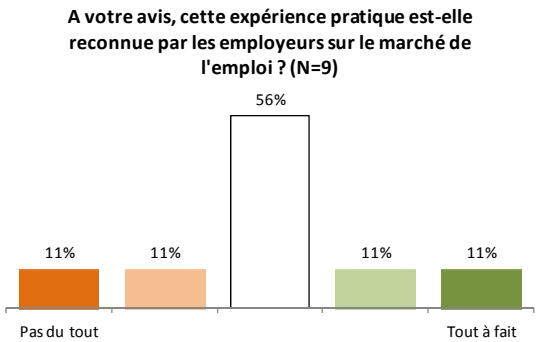
La mesure permet avant tout de reprendre un rythme de travail, se réinsérer dans une équipe professionnelle, et travailler sur les savoir-être; elle permet de développer certaines compétences en fonction des chantiers, mais ne comporte pas de formation spécifique.

La reconnaissance de cette expérience sur le marché de l'emploi est jugée de manière mitigée par les participants.

PARTICIPANTS

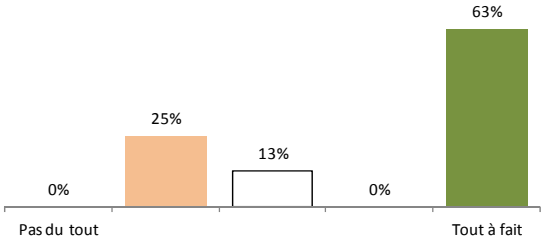
Alors que, parmi les 12 répondants, 7 participants estiment que les activités exercées étaient proches voire très proches d'une situation de travail réelle, les avis sont nettement plus mitigés quant à la reconnaissance de cette expérience sur le marché de l'emploi :



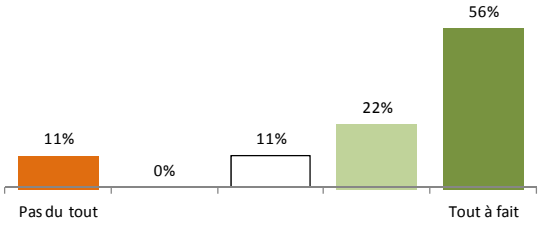


L'appréciation des participants est positive concernant les compétences transversales :

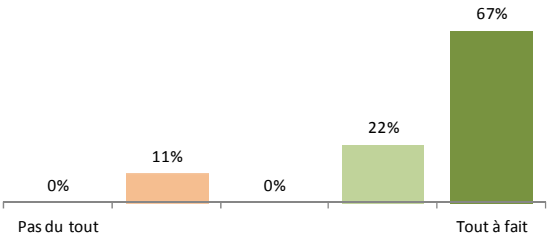
La mesure vous a-t-elle été utile pour retrouver un rythme de travail ? (N=8)



La mesure vous a-t-elle été utile pour développer votre réseau/ vos relations avec les autres (travail en équipe) ? (N=9)

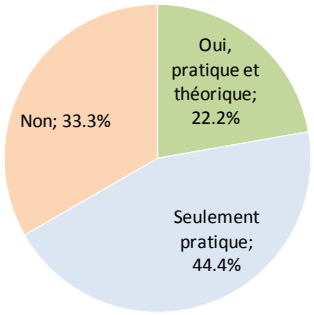


La mesure vous a-t-elle été utile pour développer votre confiance en vous ? (N=9)

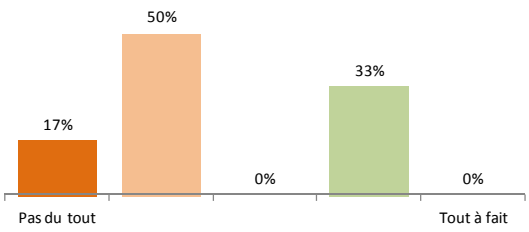


Six personnes indiquent avoir reçu une formation pratique, voire théorique et pratique ; elles jugent cette formation utile, mais plutôt insuffisante :

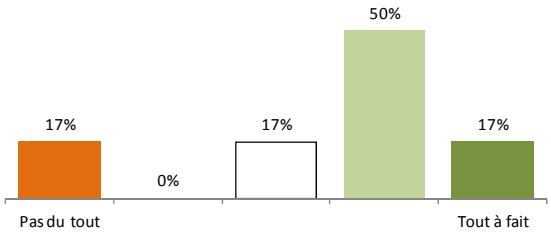
Pendant la mesure, avez-vous reçu une formation théorique et/ou pratique ? (N=9)



Si oui, estimez-vous que cette formation a été suffisante ? (N=6)



Si oui, estimez-vous que cette formation a été utile ? (N=6)



4.5.5. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : la mesure ProTravail favorise-t-elle le retour en emploi ?

Sur l'ensemble des participants, selon la statistique de l'organisateur, le taux de retour en emploi est de 29 % pendant la mesure et jusqu'à son terme qui est de deux ans ; la moitié des retours en emploi ont eu lieu dans les cinq premiers mois d'activité. Sur les 12 premiers mois d'activité, le taux de retour en emploi est de 18 %, légèrement inférieur à celui des programmes d'insertion pour une période comparable[33].

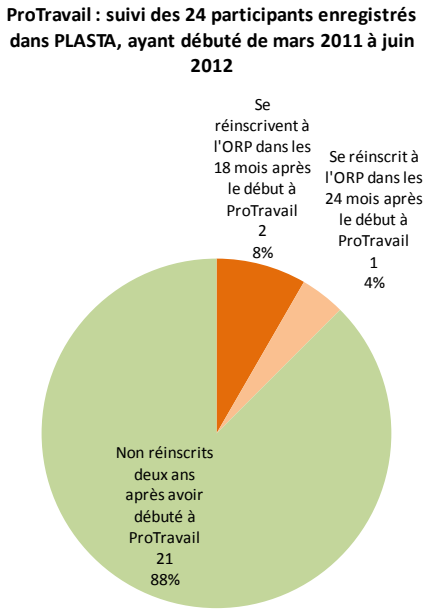
L'appréciation des participants et de l'organisateur quant au soutien apporté par l'atelier de recherche d'emploi confié à une organisation partenaire est mitigée.

PLASTA

Les ORP ferment le dossier au début de l'activité chez ProTravail et le comptent comme placement. A moins d'une réinscription ultérieure, les ORP ne savent pas ce qu'il advient des participants. Une non-réinscription peut résulter soit d'une prise d'emploi ailleurs au terme de l'activité chez ProTravail, soit d'un retour au RI avec suivi social uniquement (sans nouvelle demande de suivi professionnel).

[33] Le taux de retour en emploi des programmes d'insertion est de 19 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure ; les PI peuvent durer jusqu'à 12 mois au max., et selon le sondage la durée moyenne effective est de 6 mois.

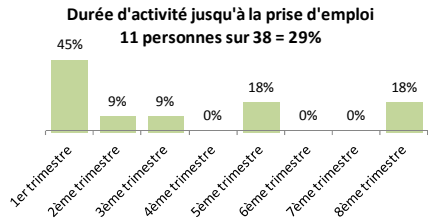
Sur les contrats s'étant terminés au plus tard à fin juin 2014 selon les données PLASTA (24 personnes enregistrées), seulement 12 % des participants (3 personnes) ont réapparu à l'ORP, et ceci plutôt vers la fin de la mesure ; 2 personnes se sont réinscrites entre 12 et 18 mois après avoir débuté chez ProTravail, et une personne entre 18 et 24 mois (durée maximale d'activité) :



Compte tenu du type de population, et du taux de retour en emploi indiqué par l'organisateur (29 %), on peut faire l'hypothèse que les non-réinscriptions (88 %) correspondent principalement à des retours au RI sans suivi professionnel.

ORGANISATEUR

Selon la statistique de l'organisateur, sur les 38 participants ayant bénéficié d'un contrat de travail entre mars 2011 et juin 2014, 11 ont retrouvé un emploi en CDI (dont 2 auprès de ProTravail), soit un taux de 28.9 %. Ce taux, relativement élevé, est à mettre en relation avec la longueur de la mesure. Pour ces 11 personnes ayant retrouvé un emploi, la durée d'activité médiane chez ProTravail aura été de 5.0 mois (moyenne 8.5 mois), nettement inférieure à la durée maximale possible. Voici l'échelonnement des retours en emploi :



Le taux de retour en emploi au cours des 12 premiers mois d'activité chez ProTravail est de 18 % (7 personnes sur 38), inférieur à celui des programmes d'insertion sur une période comparable.

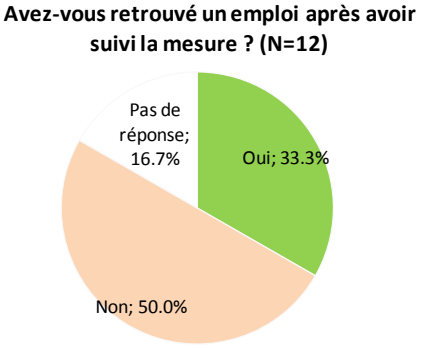
Afin de confirmer et compléter les données de retour en emploi fournies par l'organisateur, une analyse de la trajectoire des ex-participants à ProTravail serait intéressante, notamment sous l'angle de la prise en charge ultérieure par les CSR/CSI.

Selon l'organisation mandatée pour l'atelier de recherche d'emploi (CEFIL), les participants cumulent de nombreux freins à l'embauche, parmi lesquels le manque de motivation, les effets de seuil en cas de reprise d'emploi, la précarité du permis de travail, le niveau de français, l'endettement, des problèmes personnels, etc.[34]

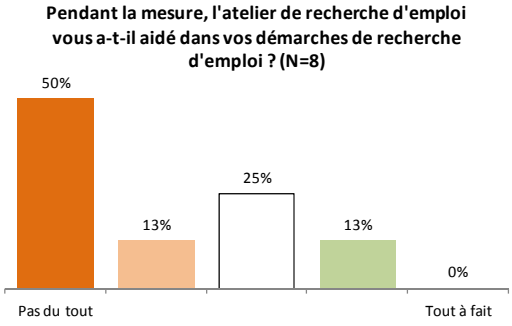
L'organisateur appelle de ses vœux une aide plus concrète de la part du CEFIL dans le démarchage auprès des employeurs.

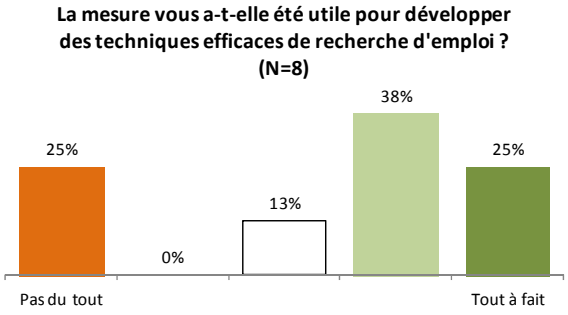
PARTICIPANTS

Parmi les 12 répondants au sondage effectué auprès des participants ayant quitté ProTravail à fin juin 2014, 4 indiquent avoir retrouvé du travail :



Alors que seul un participant estime que l'atelier de recherche d'emploi l'a aidé dans ses démarches de recherche d'emploi, les appréciations sont plus positives concernant l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi :





[34] CEFIL : Bilan 2013, 30.01.2014

4.5.6. EFFICIENCE

Question d'audit : la mesure ProTravail est-elle efficiente ?

Sans tenir compte des salaires versés aux participants (compensés en partie par une économie sur le RI), le coût journalier correspond à la fourchette supérieure des programmes d'insertion. En revanche, de par sa durée, la mesure ProTravail est nettement plus coûteuse (CHF 39'000.- environ en moyenne 2012-2013 pour la structure et l'encadrement, plus CHF 53'000.- pour les salaires aux participants compensés par une économie sur le RI), alors que le taux de retour en emploi est faible.

La durée maximale de 2 ans, accomplie par plus de la moitié des participants à ce jour, ne semble pas se justifier par une amélioration des chances de retrouver un emploi. Un raccourcissement de la durée maximale permettrait probablement d'améliorer l'efficience de la mesure.

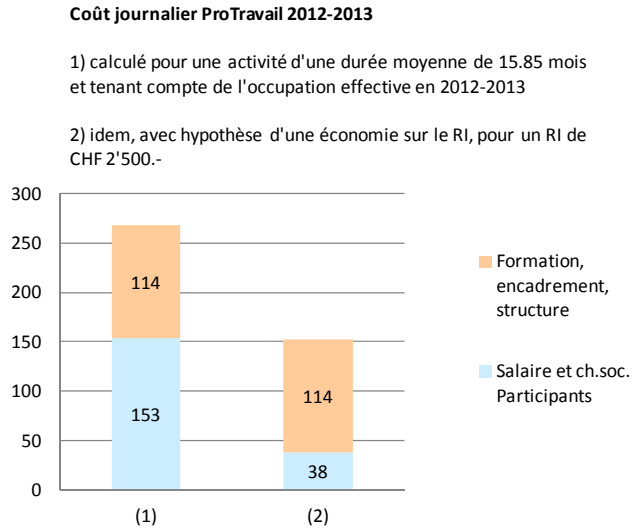
Les participants (peu nombreux) au sondage sont satisfaits de l'encadrement.

COÛT

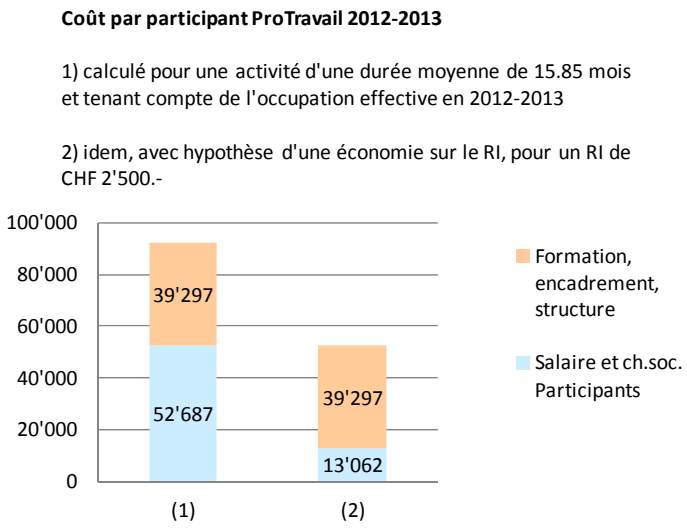
La mesure ProTravail, qui a accueilli son premier participant le 1er mars 2011 selon la statistique de l'organisateur, est encore en phase de démarrage ; les recettes sont en augmentation.

Le salaire versé aux bénéficiaires est progressif au cours des 6 premiers mois, puis culmine à environ CHF 2'900.- par mois (CHF 20.35 de l'heure x 41 / 5 x 21.7 x 80 %) dès le terme de la phase initiale de 6 mois (les participants sortent alors en principe du RI, selon l'organisateur) ; en moyenne sur un contrat de 24 mois, le salaire mensuel est d'environ CHF 2'600.-. Cette charge est incluse dans la subvention versée par le SDE à ProTravail. En tenant compte en outre les d'encadrement et de structure de ProTravail, la charge mensuelle totale s'élève à environ CHF 5'800.- par participant, en moyenne sur les années 2012 et 2013.

Le coût journalier moyen 2012-2013 s'obtient en divisant le coût total à charge du SDE par le nombre de jours ouvrables calculés sur la base de la liste des participants remise par l'organisateur. L'économie réalisée en termes de RI serait à déduire de ce coût ; dans l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500.-, le coût journalier diminuerait de CHF 115.- par jour :



Le coût 2012-2013 par participant s'obtient en répartissant le coût total à charge du SDE sur l'occupation effective, compte tenu d'une durée moyenne de 15.85 mois par participant :

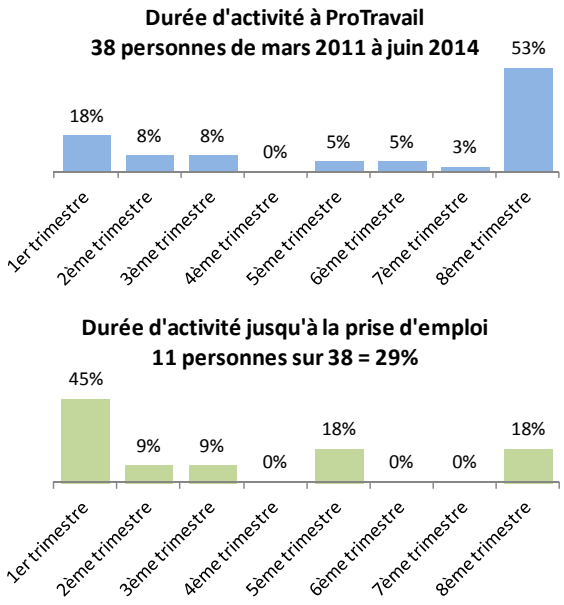


Le coût moyen 2012-2013 par participant s'élève ainsi à CHF 91'984.-, ramené à 52'359.- (dont 13'062.- pour les salaires des participants) si l'on tient compte d'une hypothétique économie mensuelle de CHF 2'500.- sur le RI pendant la mesure. Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait de continuer à faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.- et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un participant moyen récupèrerait le coût de la mesure après 21 mois de retour en emploi.

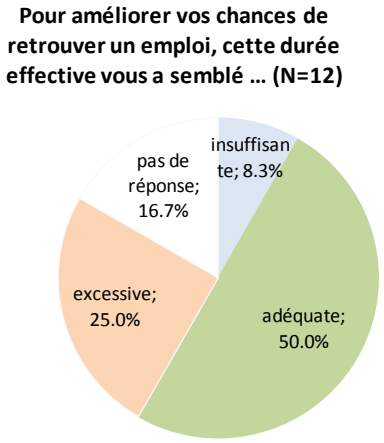
DURÉE

Sur 38 participants figurant dans la statistique de l'organisateur, plus de la moitié ont accompli la durée maximale de 2 ans (moyenne 15.85 mois) ; mais parmi les 11 participants ayant quitté ProTravail pour prendre un emploi, six d'entre eux ont trouvé du travail dans les 5 mois suivant

le début de leur activité chez ProTravail, soit relativement rapidement, en regard de la durée maximale de la mesure :

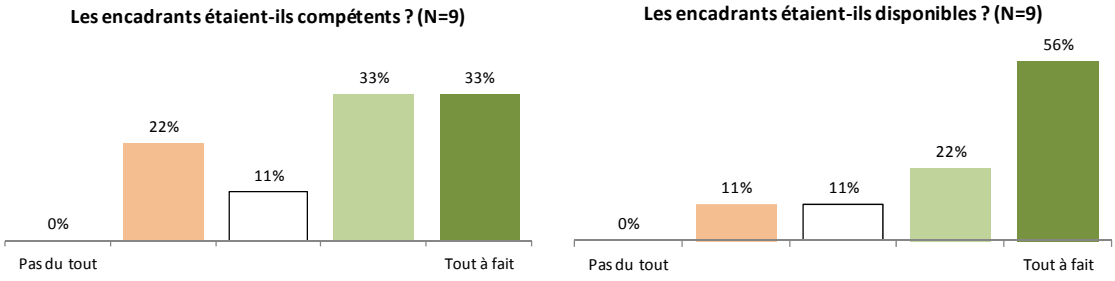


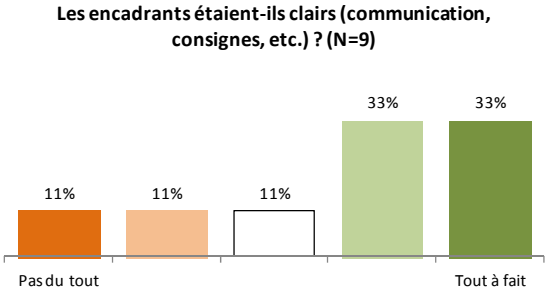
Pour ce qui est de favoriser le retour à l'emploi, la moitié (6 personnes) des participants ayant répondu au sondage jugent la durée de la mesure adéquate, mais un quart la jugent excessive :



QUALITÉ DE L'ENCADREMENT PERÇUE PAR LES PARTICIPANTS

En ce qui concerne l'encadrement, le degré de satisfaction est élevé :





4.6. L'ALLOCATION CANTONALE D'INITIATION AU TRAVAIL

4.6.1. CADRE

Selon le Service de l'emploi, l'objectif de l'ACIT est de

- subventionner la formation en entreprise de demandeurs d'emploi nécessitant une initiation spécifique ;
- encourager les employeurs à engager de nouveaux collaborateurs qui ne sont pas en mesure de fournir immédiatement une pleine prestation de travail.

Etant assortie en principe d'un CDI, l'ACIT est la mesure qui assure le mieux la réinsertion durable. Elle est comptabilisée comme placement dans PLASTA.

L'art. 16 RLEmp prévoit que l'employeur « *soumet un plan de formation à l'ORP* » et « *s'engage à former le bénéficiaire* ». Selon le SDE, ce plan de formation revêt une forme libre.

Les candidats LACI aux AIT de l'assurance-chômage, moins éloignés que les bénéficiaires du RI, ont tendance à être favorisés par les entreprises ; toutefois, pour les bénéficiaires du RI le taux de subventionnement est de 80 %, alors que pour les chômeurs LACI il n'est que de 40 % (50 % pour les personnes de 50 ans et plus).

Selon l'art. 16 RLEmp, *« le contrat de travail doit prévoir des conditions d'emploi et de salaire conformes aux usages professionnels et locaux »*.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[35], ce type de subvention à l'emploi est globalement considéré comme prometteur en termes de retour en emploi.

La littérature scientifique met en évidence un effet d'aubaine, qui se produit lorsqu'un employeur décide d'engager une personne et, connaissant l'existence du subside, y fait recours pour une personne qu'il aurait de toute façon embauchée. Dans ce cas, l'effet du subside est nul. L'existence de cet effet d'aubaine est théoriquement plausible, mais il est difficile à mesurer. Quelques études réalisées à l'étranger[36], basées sur des enquêtes auprès d'employeurs ayant bénéficié de subsides à l'embauche, ont essayé de l'estimer. En général, l'effet d'aubaine est estimé comme étant compris dans une fourchette entre 50 à 70 % des cas.

[35] Cf. méta-analyses de Kluve, J. (2010), Martin, J. & Grubb, D. (2001), OECD (2006)
[36] Welters, R. & Muysken, J. (2008); méta-analyse de Marx, I. (2001)

4.6.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

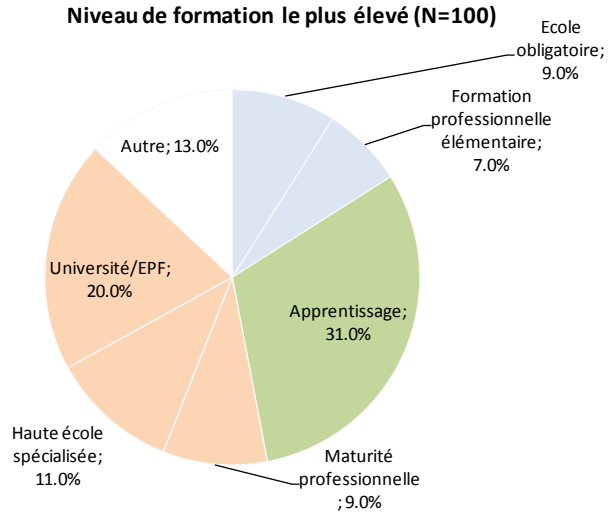
Le sondage a été adressé aux participants ayant bénéficié d'une ACIT s'étant terminée au cours des années 2012 et 2013, ainsi qu'aux employeurs concernés. Il s'est déroulé du 2 avril au 2 juin 2014.

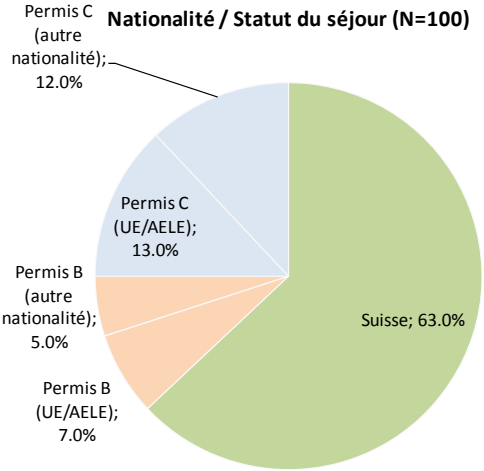
Taux de réponse :

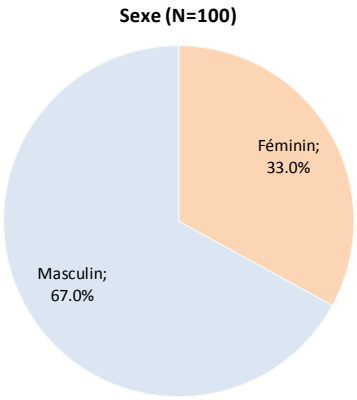
- participants : sur 268 envois acheminés, 119 questionnaires exploitables reçus (44.4 %)
- employeurs : sur 271 envois acheminés, 135 questionnaires exploitables reçus (49.8 %).

Moyenne d'âge : 41 ans. Deux tiers des participants sont des hommes.

Près des deux tiers des participants ont effectué un apprentissage ou une formation tertiaire, et près des deux tiers sont suisses.







4.6.3. EFFICACITÉ – FORMATION

Question d'audit : l'employeur fournit-il la formation prévue ?

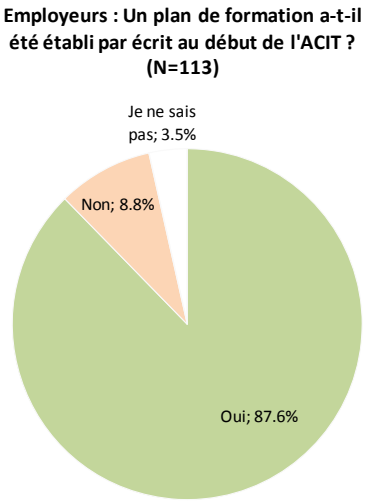
L'objectif est en général moyennement atteint. Un quart des participants signalent que le plan de formation n'a pas été respecté, et certains en appellent à un meilleur suivi de la part des ORP ; or la pratique diffère d'un ORP à l'autre en ce qui concerne le suivi au cours de l'ACIT.

ORP

Aux yeux des ORP, l'acquisition de compétences est un objectif important de la mesure. Toutefois leurs pratiques diffèrent en matière de suivi (p.ex. seulement sur plainte du participant ; par téléphone ; par visite sur place, systématiquement ou non).

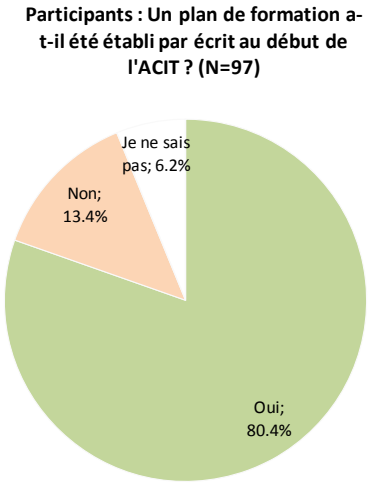
EMPLOYEURS

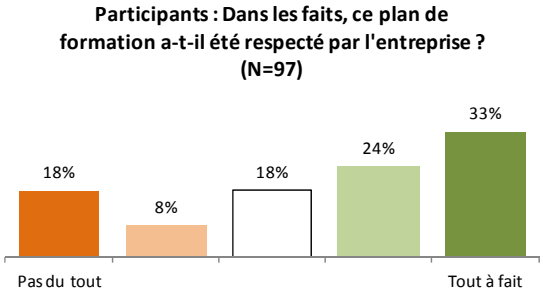
L'existence d'un plan de formation écrit est confirmée par près de neuf employeurs sur dix :



PARTICIPANTS

L'existence d'un plan de formation est confirmée par huit participants sur dix. En ce qui concerne le respect du plan de formation par l'entreprise, un peu plus de la majorité des participants répondent favorablement :





Selon les commentaires recueillis[37], une petite minorité (10 %) des participants estiment que les ORP devraient fournir un suivi plus régulier au cours de l'ACIT, afin de s'assurer que la formation se déroule dans de bonnes conditions.

[37] Exemples : « Un suivi de la personne durant toute la durée devrait être mis en place, afin de s'assurer que l'entreprise respecte, par exemple, le plan de formation indiqué », « Je trouve qu'il n'y a pas assez de contrôle », « Points faibles : pratiquement aucun suivi, ni avant, ni après ; grosse lacune », « Un suivi régulier (mensuel) pourrait permettre d'éviter d'éventuels abus », « J'ai l'impression d'avoir été exploité 3 mois et après merci au revoir, sans avoir personne qui pourrait m'appuyer, (ORP ou R.I.) concernant mon plan de formation qui n'a clairement pas été suivi » ; « Je regrette le manque de contrôle de la part de l'ORP », …

4.6.4. EFFICACITÉ – APTITUDE AU PLACEMENT

Question d'audit : la formation permet-elle de développer des compétences améliorant l'aptitude au placement ?

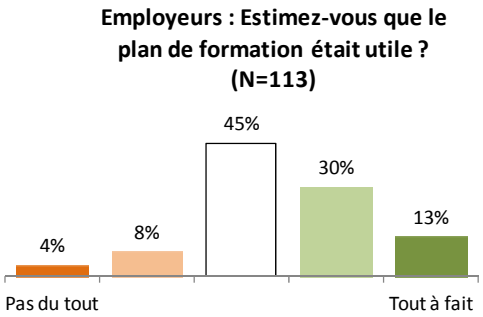
L'objectif est en général atteint.

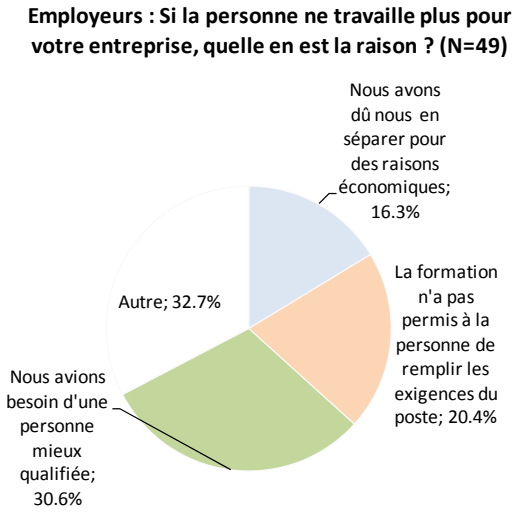
Plus de la moitié des participants jugent que la formation reçue était utile voire très utile. Pour un participant sur deux, le contrat de travail conclu avec l'aide d'une ACIT était d'ailleurs toujours en vigueur au moment du sondage.

Parmi les participants ayant retrouvé un emploi ailleurs, près de la moitié estime que l'ACIT leur a permis d'acquérir une expérience utile pour leur travail actuel ; parmi les employeurs s'étant séparés de la personne bénéficiaire de l'ACIT, le manque de formation ou de qualification est invoqué dans la moitié des cas.

EMPLOYEURS

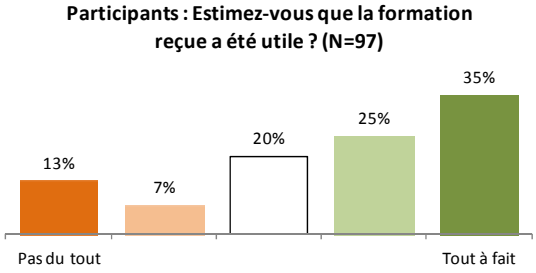
Moins de la moitié des employeurs jugent le plan de formation utile ; le manque de formation et de qualification est d'ailleurs invoqué par les employeurs dans la moitié des cas de ruptures de contrat après l'ACIT :

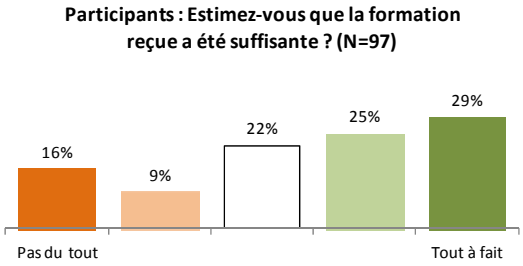




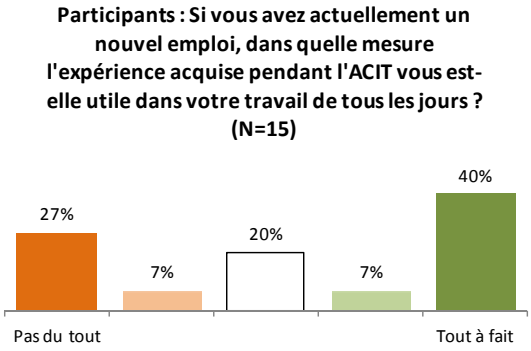
PARTICIPANTS

Les participants sont nombreux à trouver la formation utile, mais moins nombreux à la trouver suffisante :





Parmi les participants ayant quitté l'employeur ACIT mais retrouvé un emploi ailleurs (faible effectif : 15 personnes), près de la moitié estime pouvoir utiliser cette expérience dans leur travail de tous les jours :



4.6.5. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : les ACIT débouchent-elles sur un emploi stable ?

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de non-réinscription PLASTA est de

- 2 % pendant la mesure (participants quittant la mesure sans se réinscrire à l'ORP),
- 84 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 74 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Sauf exception, les ACIT sont menées à terme.

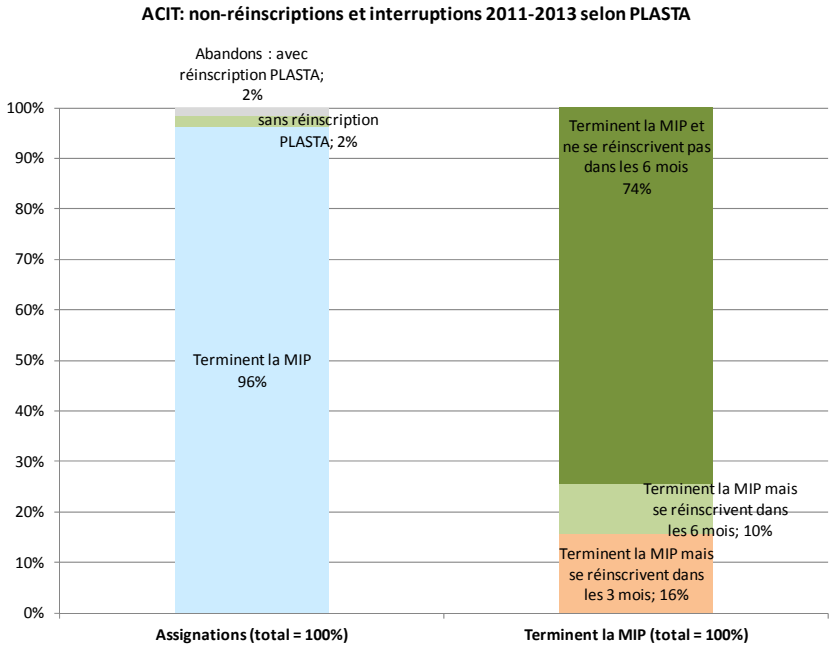
Trois mois après la fin de l'ACIT, 16 % des participants ont donc réapparu à l'ORP ; six mois après, 26 % des participants. On peut en déduire un taux de retour en emploi maximum de 84 % trois mois après la mesure, 74 % six mois après le terme de la mesure.

Le sondage met en évidence un taux de retour en emploi de 66 %.

PLASTA

L'ACIT est considérée comme un emploi par les ORP, car il s'agit d'un CDI (rarement un CDD) ; pendant la mesure, l'ORP ferme le dossier. Au terme de la mesure, ce n'est donc pas le taux de « *retour en emploi* » qui est connu, mais les éventuelles réinscriptions (il en est de même pour la mesure RCEMS). Le fait de ne pas se réinscrire à l'ORP peut résulter du maintien en emploi, mais également d'autres facteurs tels qu'une amélioration de la situation financière familiale pour diverses raisons, une atteinte à la santé, un départ du canton, etc.

Trois mois après le terme de l'ACIT, 16 % des participants sont réinscrits ; 6 mois après, 26 % des participants. Soit un taux de maintien en emploi maximum de 84 % à trois mois, qui diminue à 74 % à six mois :

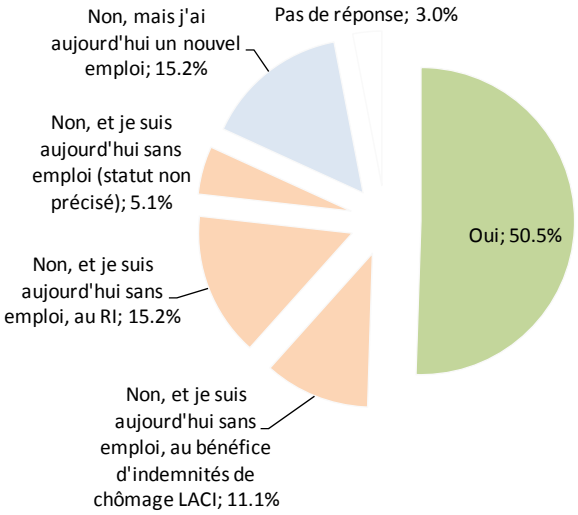


Les interruptions sont exceptionnelles : selon PLASTA 2011-2013, seulement 3.7 % des ACIT sont interrompues, et la plupart (2.2 %) de ces interruptions ne sont pas suivies d'une réinscription à l'ORP.

PARTICIPANTS

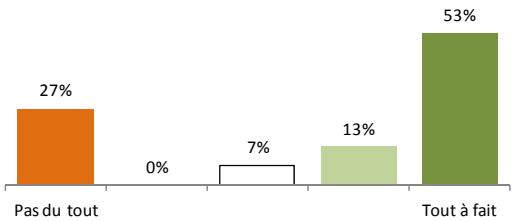
Au moment du sondage, effectué auprès des participants ayant terminé ou interrompu une ACIT entre 4 et 28 mois auparavant, seulement la moitié des participants travaillaient encore auprès de l'employeur ayant bénéficié de l'ACIT ; sur ces personnes ayant quitté l'employeur ACIT, un tiers indique avoir retrouvé un emploi. Au moment du sondage, le retour en emploi est donc de 66 % :

Participants : Actuellement, travaillez-vous toujours pour le même employeur (celui qui vous a engagé avec une ACIT) ? (N=99)



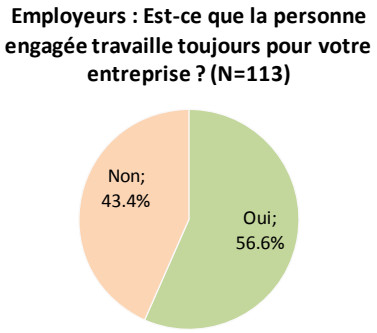
Parmi les participants ayant quitté l'employeur ACIT mais retrouvé un emploi ailleurs, deux tiers estiment que l'expérience acquise pendant l'ACIT a été utile et même très utile pour leur engagement :

Participants : Si vous avez actuellement un nouvel emploi, dans quelle mesure l'expérience acquise pendant l'ACIT vous a-t-elle été utile pour votre engagement ? (N=15)



EMPLOYEURS

Les employeurs confirment le maintien de l'emploi au-delà de l'ACIT pour plus de la moitié des cas :



4.6.6. EFFICIENCE

Question d'audit : les ACIT sont-elles efficientes ?

Le coût de la mesure est relativement faible (CHF 4'000.- environ, si l'on tient compte d'une économie sur le RI de CHF 2'500.- par mois), pour un excellent taux de retour en emploi.

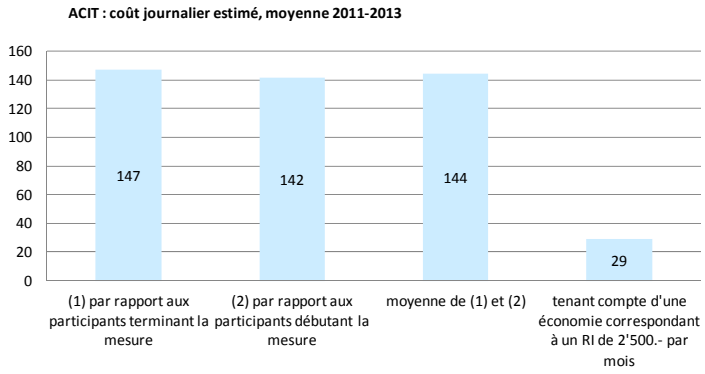
Le subventionnement du salaire est jugé adéquat par la grande majorité des participants et des employeurs. Néanmoins, un petit quart des participants et des employeurs estiment que l'engagement aurait pu avoir lieu même sans subvention, ce qui signale un léger effet d'aubaine.

Les ACIT sont en général octroyées à une population relativement qualifiée. Toutefois, le fait que la moitié environ des contrats de travail soient rompus, dont la moitié en raison d'un manque de formation ou de qualification, pourrait indiquer un potentiel d'amélioration dans l'octroi et le suivi de la mesure par les ORP.

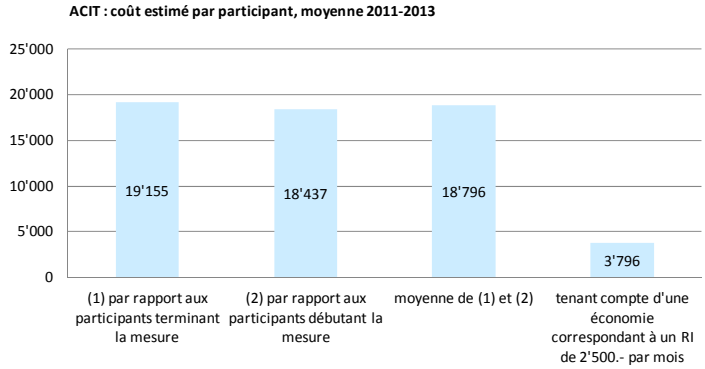
COÛT

Pendant l'ACIT, le/la participant-e reçoit de l'employeur un salaire qui doit être « *conforme aux usages professionnels et locaux* » selon l'art. 16 RLEmp ; le SDE rembourse 80 % du salaire brut à l'employeur. Par exemple, pour un salaire mensuel brut de CHF 4'500.- y compris charges sociales, le remboursement du SDE s'élèvera à CHF 3'600.- par mois. La durée est de 6 mois au maximum.

Sur la base des coûts effectifs 2011-2013 et du nombre d'ACIT octroyées, le coût journalier moyen 2011-2013 peut être estimé entre CHF 142.- et 147.- par jour, 144.- en moyenne. L'économie réalisée en termes de RI serait à déduire de ce coût. Dans l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500.-, le coût journalier diminuerait de CHF 115.- pour ne représenter que 29.- par jour :



Quant au coût moyen 2011-2013 par participant-e, il s'élève à CHF 18'800.- environ, ramené à 3'800.- si l'on fait l'hypothèse d'une économie d'un RI de 2'500.- par mois pendant la mesure :

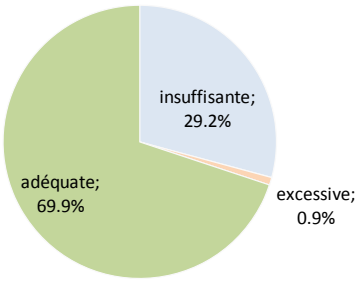


Dans l'hypothèse où le retour en emploi permettrait toujours de faire l'économie d'un RI mensuel de CHF 2'500.- et n'aurait pas eu lieu sans la mesure, un-e participant-e moyen-ne récupèrerait le coût de la mesure après un mois et demi de retour en emploi.

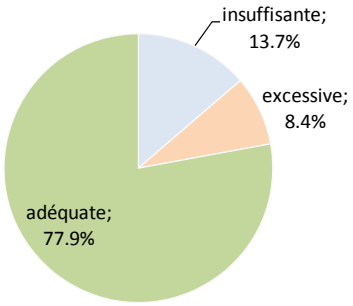
DURÉE

La durée de l'ACIT, tout comme le taux de subventionnement, sont jugés adéquats par la grande majorité des participants et des employeurs. Davantage d'employeurs que de participants estiment que la durée ou le subventionnement est insuffisant ; le subventionnement est jugé excessif par un participant sur dix, les commentaires des participants[38] évoquant alors des employeurs profitant de la situation.

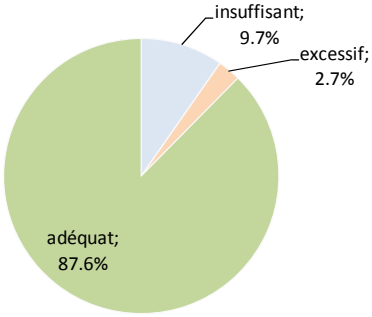
Employeurs : Pour la mise à niveau des compétences, la durée de l'ACIT vous a semblé … (N=113)



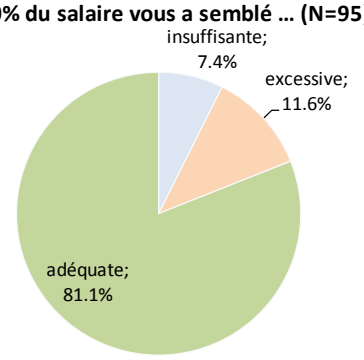
Participants : Pour faciliter votre engagement par l'entreprise, la durée de la subvention (6 mois) vous a semblé … (N=95)



Employeurs : Pour compenser le manque initial de rendement dans le poste de travail, le subventionnement du salaire par le Service de l'emploi (80%) vous a semblé … (N=113)



Participants : Pour faciliter votre engagement par l'entreprise, la subvention de 80% du salaire vous a semblé … (N=95)



[38] Exemples : « Il faut contrôler le plan de formation et les employeurs qui profitent », « Cette mesure a surtout servi à payer un remplaçant à l'employeur », « Trop de patrons en profitent et une fois le délai terminé, ils vous forcent à quitter l'entreprise ou vous licencient ; je préconise une étude plus approfondie des entreprises qui en profitent ; cependant, sans votre aide je n'aurais à l'heure actuelle pas retrouvé confiance au marché du travail ; merci » ; « L'employeur peut en profiter afin d'avoir un employé presque gratuitement durant 6 mois ; dans mon cas, 1 mois de formation ACIT aurait suffi ; il faudrait mettre différents paliers suivant la dureté du travail à fournir », …

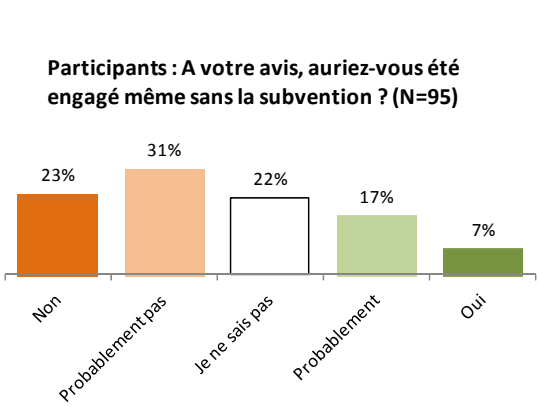
Dans leurs commentaires[39], une dizaine d'employeurs suggèrent d'allonger la durée de l'ACIT, quitte à diminuer la participation financière mensuelle du SDE.

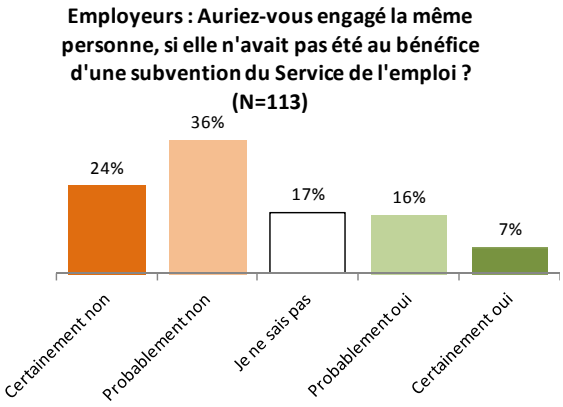
EFFET D'AUBAINE

S'agissant d'une mesure impliquant le subventionnement du salaire afin de favoriser l'engagement auprès d'un employeur, se pose la question d'un éventuel effet d'aubaine, à savoir si l'engagement se serait concrétisé même sans subventionnement.

Le fait que l'ACIT soit octroyée à un public relativement favorisé (plutôt qualifié, de nationalité suisse ou permis C de l'UE-AELE) est indicateur d'un éventuel effet d'aubaine. Néanmoins, la moitié des employeurs s'étant séparés des personnes suite à l'ACIT le justifient par un manque de formation ou de qualification.

L'ACIT est jugée indispensable à l'engagement des participants par la majorité d'entre eux (ils n'auraient pas été engagés sans ACIT), ainsi que des employeurs (ils n'auraient pas engagé la personne si elle n'avait pas été au bénéfice d'une ACIT) ; en revanche, un quart des participants et des employeurs estiment que l'engagement aurait eu lieu même sans subvention, ce qui signale un effet d'aubaine (l'entreprise aurait pu engager la personne même sans subvention).

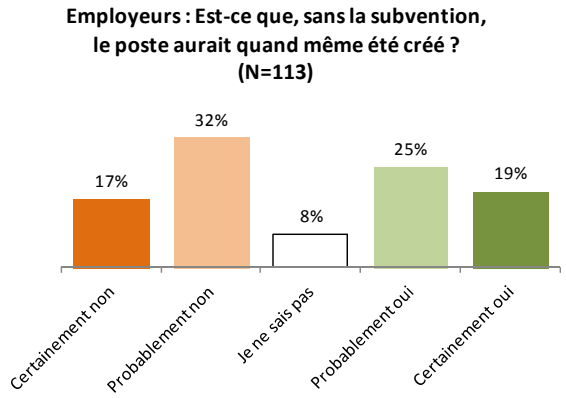




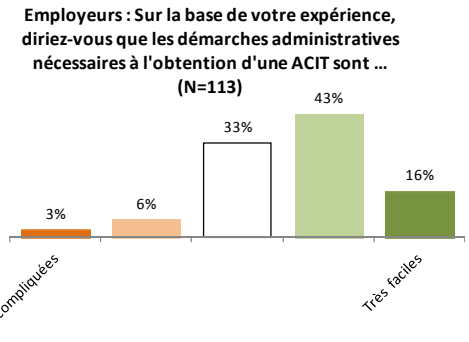
En regard des études réalisées à l'étranger dans ce domaine, l'effet d'aubaine ressortant du sondage est donc relativement faible.

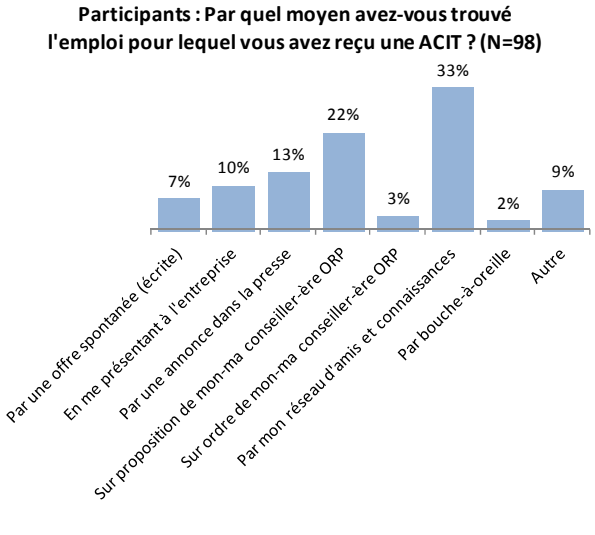
[39] Exemples : « Tout s'est très bien passé au niveau administratif, mais pour former vraiment une personne sortant du RI de façon complète et correcte, une année serait nécessaire », « Amélioration : offrir 50% du salaire pendant 12 mois au lieu de 80% pendant 6 mois », « Autant diminuer le pourcentage de la rémunération de l'ACIT et prolonger le délai de 6 à 12 mois par exemple, cela serait plus fructueux vis-à-vis de tout le monde, car pour passer n'importe quel cours le temps d'attente pour l'inscription est des fois de plus d'une année », « Améliorations : durée plus longue, subventionnement progressif et salaire aussi pour + motivation », …

Même si l'ACIT n'a pas pour but de créer de nouveaux emplois mais plutôt de favoriser l'engagement de personnes dont le placement est difficile, la question du lien entre ACIT et les créations de postes a été posée aux employeurs. La part de postes dont la création est attribuée à l'ACIT s'avère légèrement supérieure à la part de postes qui auraient été créés de toute façon, même sans ACIT ; dans la moitié des cas, il semble donc que l'ACIT ait servi non seulement à pallier le manque de formation de la personne, mais également à subventionner la création d'un nouveau poste de travail au sein de l'entreprise (possible effet d'aubaine) :



En ce qui concerne les démarches administratives, elles sont jugées faciles par les employeurs, qui sont en général satisfaits de la collaboration avec les ORP ; un tiers des participants a trouvé l'employeur ACIT grâce à son réseau d'amis et connaissances :





4.7. LE STAGE PROFESSIONNEL

4.7.1. CADRE

Selon le Service de l'emploi, l'objectif du stage professionnel est d'offrir à des demandeurs d'emploi une expérience nouvelle ou une première expérience en vue de :

- faciliter leur insertion ou réinsertion professionnelle ;

- acquérir ou de remettre à niveau des compétences ;
- développer un réseau professionnel.

Le stage professionnel est un CDD de 6 mois. A la différence de l'ACIT qui est considérée comme un placement par les ORP (annulation du dossier PLASTA), le stage est une mesure d'amélioration de l'employabilité, pendant laquelle le dossier PLASTA reste ouvert. L'entreprise accueillant le stagiaire est tenue de le libérer si celui-ci trouve un emploi, et de lui laisser du temps pour ses entretiens d'embauche.

Selon l'art. 16 RLEmp, « *le contrat de stage prévoit des conditions d'emploi et de salaire conformes aux usages professionnels et locaux* ». Le SDE « *rembourse à l'employeur 80 % du salaire brut, mais Frs. 2'800.- au maximum* ». Par rapport aux candidats RI, les candidats à un stage professionnel LACI sont avantagés car les démarches sont plus simples dans le cadre LACI : le chômeur LACI continue à toucher ses indemnités de chômage, dont l'employeur rembourse le 25 % à la caisse de chômage, sans devoir conclure de contrat de travail ni de couverture en assurances sociales.

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Selon la littérature scientifique[40], ce type de subvention à l'emploi est globalement considéré comme prometteur en termes de retour en emploi.

4.7.2. PROFIL DES PARTICIPANTS AU SONDAGE

Le sondage a été adressé aux personnes ayant bénéficié d'un stage professionnel s'étant terminé au cours des années 2012 et 2013, ainsi qu'aux employeurs concernés. Il s'est déroulé du 2 avril au 2 juin 2014.

Taux de réponse :

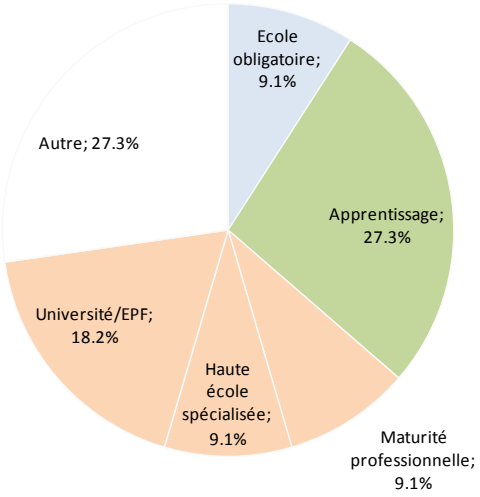
- participants : sur 37 envois acheminés, 11 questionnaires exploitables reçus (29.7 %), d'où certaines réserves dans l'interprétation des analyses exposées ci-après ;
- employeurs : sur 38 envois acheminés, 25 questionnaires exploitables reçus (65.8 %).

Moyenne d'âge : 32 ans. Près des trois quarts des participants sont des hommes.

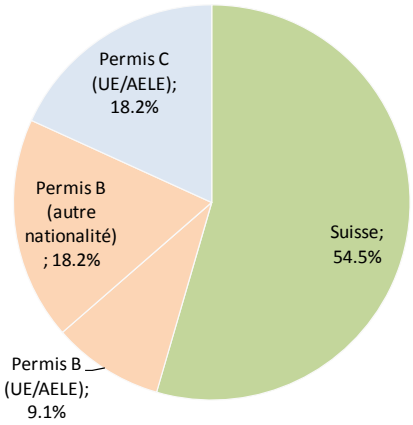
[40] Cf. méta-analyses de Kluve, J. (2010), Martin, J. & Grubb, D. (2001), OECD (2006)

Une majorité des participants ont effectué un apprentissage ou une formation tertiaire, et sont de nationalité suisse.

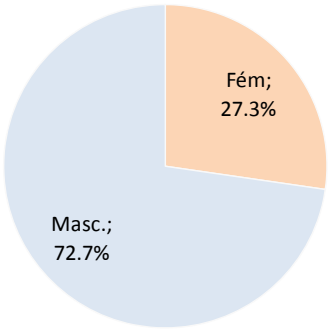
Niveau de formation le plus élevé (N=11)



Nationalité / Statut du séjour (N=11)



Sexe (N=11)



4.7.3. EFFICACITÉ – APTITUDE AU PLACEMENT

Question d'audit : les stages permettent-ils d'acquérir une expérience pratique utile ?

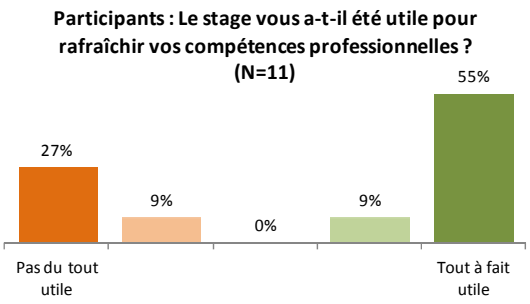
L'objectif est en général probablement atteint. Selon le sondage (échantillon faible), le stage est utile pour rafraîchir ou acquérir des compétences professionnelles, et pour faciliter l'engagement ultérieur en entreprise.

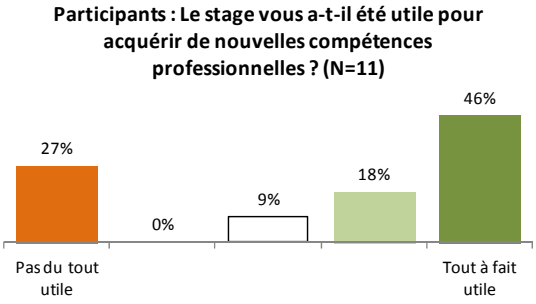
ORP

L'acquisition de compétences est un objectif fréquemment visé par les ORP avec cette mesure, de même que la reconnaissance sur le marché de l'emploi.

PARTICIPANTS

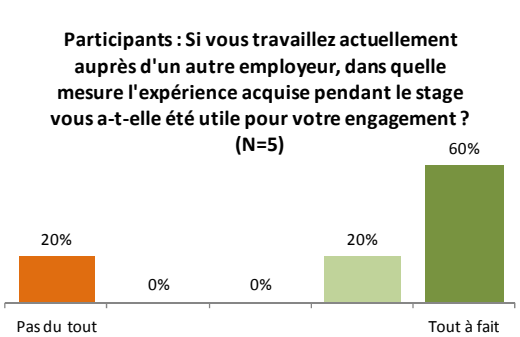
En ce qui concerne l'utilité pour rafraîchir des compétences professionnelles et/ou acquérir de nouvelles compétences professionnelles, près de deux tiers des participants jugent le stage utile à très utile :

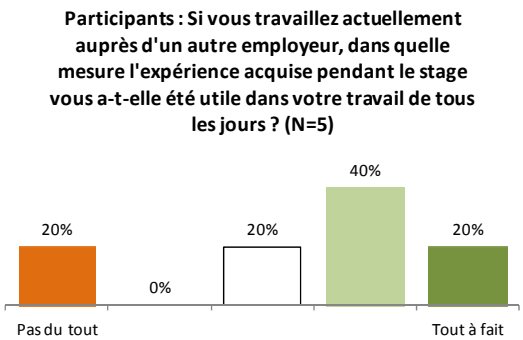




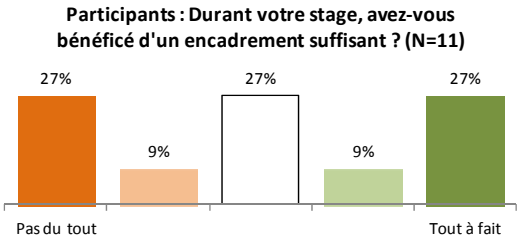
Sur les 11 participants, 8 ont reçu un certificat de travail (il est possible que parmi les 3 participants n'en ayant pas reçu se trouvent les 2 participants travaillant toujours chez le même employeur).

Pour les 5 participants ayant retrouvé un emploi ailleurs, l'expérience acquise pendant le stage est jugée davantage utile pour trouver un emploi (3 réponses « *tout à fait utile* »), que pour l'activité de tous les jours :





Concernant l'encadrement pendant le stage, les réponses sont contrastées :



4.7.4. EFFICACITÉ – RETOUR EN EMPLOI

Question d'audit : les stages favorisent-ils le retour en emploi ?

Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

- 9 % pendant la mesure,
- 46 % pendant la mesure et les trois mois suivant la fin de la mesure,
- 54 % pendant la mesure et les six mois suivant la fin de la mesure.

Parmi les participants ayant terminé la mesure, le taux de retour en emploi (annulations PLASTA pour prise d'emploi) est de

- 49 % dans les trois mois,
- 60 % dans les six mois.

Les participants (faible échantillon) sont en majorité satisfaits de l'utilité du stage pour leur réinsertion professionnelle.

ORP

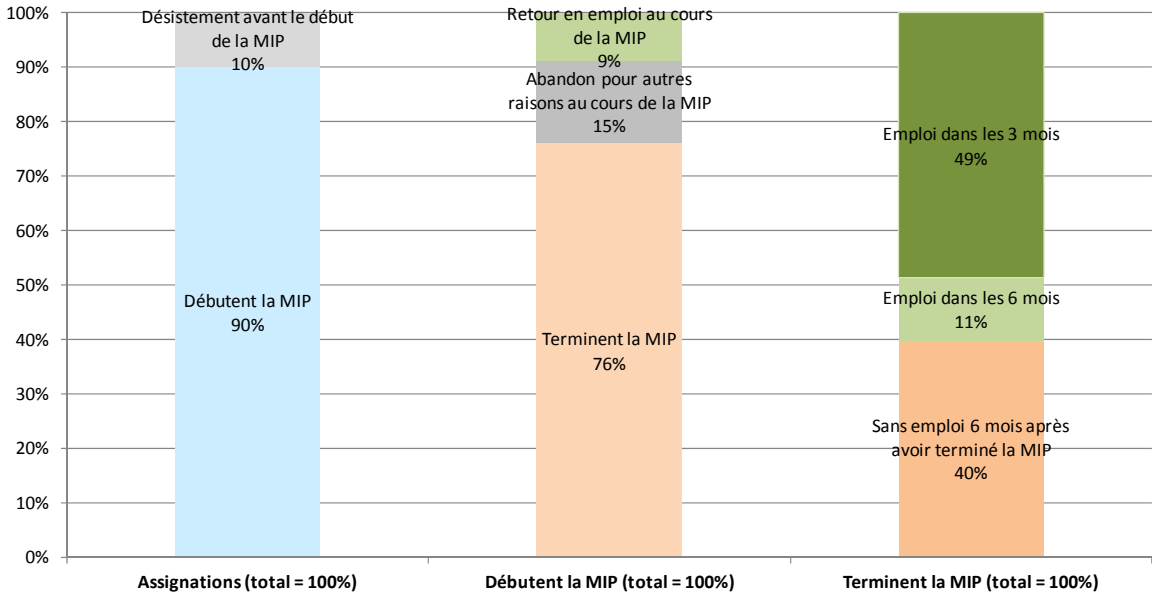
Du point de vue des ORP consultés, l'établissement de contacts professionnels et d'un réseau est un objectif fréquemment visé par cette mesure.

PLASTA

Le stage professionnel consiste en un CDD, tout comme la mesure RCEMS ; toutefois, pendant le stage l'ORP maintient le dossier ouvert et si le/la participant-e trouve un autre emploi, l'employeur accueillant le stagiaire est tenu de le libérer. Le/la participant-e au stage professionnel reste donc un « *demandeur d'emploi* » dans PLASTA, et le SDE mesure le taux de retour en emploi comme pour d'autres MIP telles que les programmes d'insertion.

Selon les données PLASTA, 9 % des participants retrouvent un emploi au cours de la mesure, et 49 % des participants ayant terminé la mesure retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent ; ce taux augmente à 60 % six mois après le terme de la mesure :

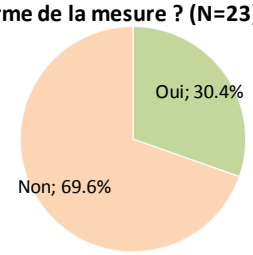
Stages pro RI : retour en emploi et interruptions pour autres motifs 2011-2013 selon PLASTA



SONDAGE

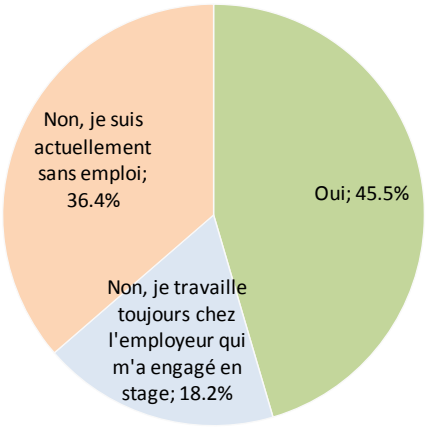
30 % des employeurs ayant répondu au sondage indiquent avoir engagé les stagiaires au terme du stage :

Employeurs : La personne en stage a-t-elle été engagée dans votre entreprise au terme de la mesure ? (N=23)



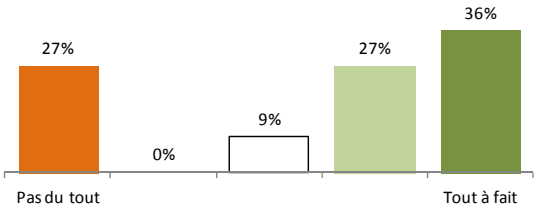
Les réponses des participants ayant terminé ou interrompu un stage entre 4 et 28 mois auparavant mettent en évidence un taux de retour en emploi de 64 % (il convient toutefois de rester prudent en raison de la taille de l'échantillon, trop petit pour tirer des conclusions fiables, et d'un éventuel biais de sélection en faveur des expériences les plus positives) :

Participants : Travaillez-vous actuellement auprès d'un autre employeur ? (N=11)

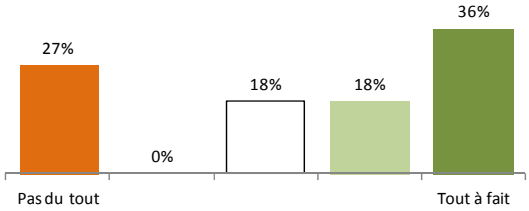


Les participants ont un avis en général favorable concernant l'utilité de l'expérience acquise en stage pour retrouver un emploi et la contribution du stage à leur réinsertion professionnelle :

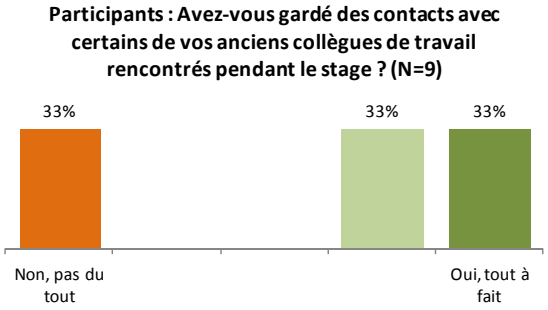
Participants : A votre avis, ce stage professionnel vous a-t-il été/sera-t-il utile pour retrouver un emploi ? (N=11)



Participants : Globalement, le stage a-t-il favorisé, à votre avis, votre réinsertion professionnelle ? (N=11)



Deux tiers des participants indiquent avoir gardé des contacts avec certains des collègues rencontrés pendant le stage ; il semble donc que les stages contribuent au développement d'un réseau professionnel :



4.7.5. EFFICIENCE

Question d'audit : les stages sont-ils efficients ?

Le coût de la mesure est particulièrement faible, en raison du plafond subventionné par le SDE, voire nul en fonction de l'économie sur le RI, alors que le taux de retour en emploi est très bon.

Les stages sont en général octroyés à une population relativement favorisée sur le plan des qualifications et de la provenance, mais manquant d'expérience.

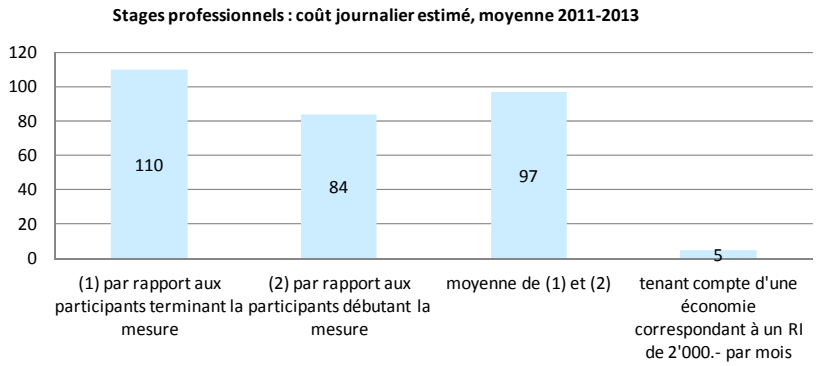
Pour l'engagement en stage, le subside du SDE est qualifié d'indispensable par trois quarts des employeurs. Parmi ceux ayant engagé la personne au terme du stage, aucun ne l'aurait fait sans cette période de stage préalable.

Le subventionnement du salaire est jugé adéquat par la grande majorité des participants et des employeurs.

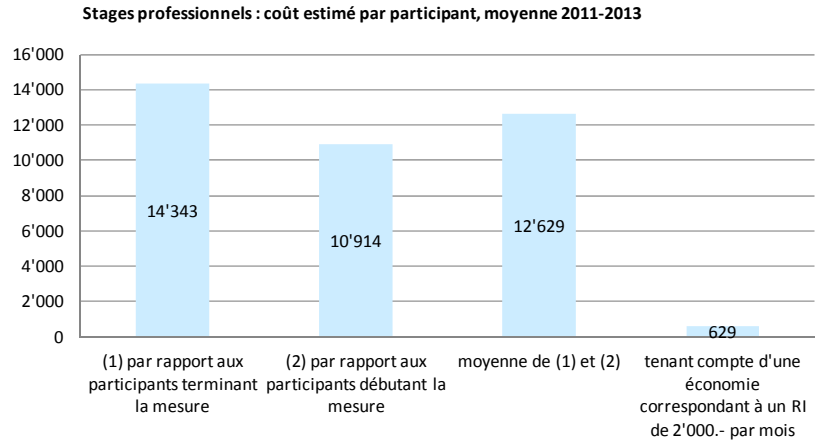
COÛT

Le système des stages professionnels est analogue à celui des ACIT (le SDE rembourse 80 % du salaire à l'employeur), mais la participation du SDE est plafonnée à CHF 2'800.- par mois pour un équivalent plein temps (2'800.- correspond à 80 % de CHF 3'500.-). La durée est de 6 mois au maximum.

Sur la base des coûts effectifs 2011-2013 et du nombre de stages octroyés, le coût journalier moyen 2011-2013 peut être estimé entre CHF 84.- et 110.- par jour, CHF 97.- en moyenne. L'économie réalisée en termes de RI serait à déduire de ce coût. Dans l'hypothèse d'un RI mensuel de CHF 2'500.-, le coût de la mesure est nul car il est absorbé entièrement par une diminution du RI ; dans l'hypothèse d'un RI de 2'000.-, le coût journalier diminuerait de CHF 92.- pour ne représenter que CHF 5.- par jour :



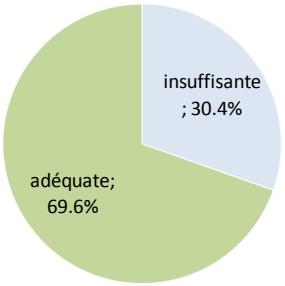
Quant au coût moyen 2011-2013 par participant, il s'élève à CHF 12'600.- environ, entièrement absorbé par une économie de RI si celui-ci est de CHF 2'500.- par mois, et ramené à CHF 600.- environ dans l'hypothèse d'un RI de CHF 2'000.- par mois :



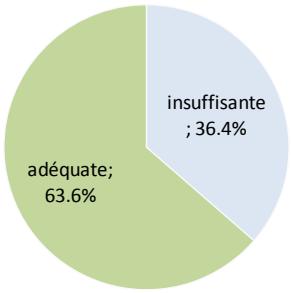
DURÉE

Plus de deux tiers des employeurs mais moins de deux tiers des participants estiment que la durée de la mesure est adéquate pour acquérir une expérience professionnelle valable :

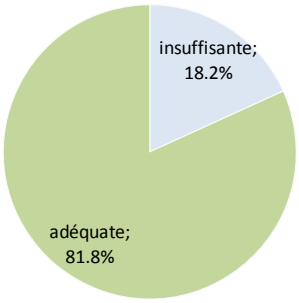
Employeurs : Pour acquérir une expérience pratique valable, la durée du stage vous a semblé … (N=23)



Participants : Pour acquérir une expérience valable, la durée du stage vous a semblé … (N=11)

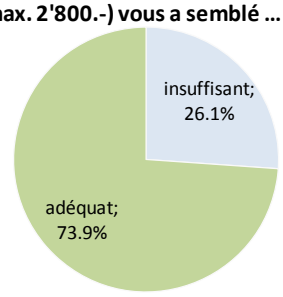


Participants : Pour permettre votre engagement en stage par l'entreprise, la durée de la subvention (6 mois maximum) vous a semblé … (N=11)

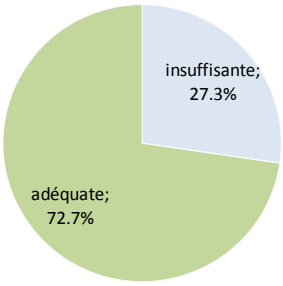


Près des trois quarts des employeurs et participants jugent le subventionnement adéquat :

Employeurs : Pour compenser l'inexpérience du/de la bénéficiaire, le subventionnement du salaire par le Service de l'emploi (80%, max. 2'800.-) vous a semblé … (N=23)



Participants : Pour permettre votre engagement en stage par l'entreprise, la subvention du salaire (80%, max. 2800.- par mois) vous a semblé … (N=11)

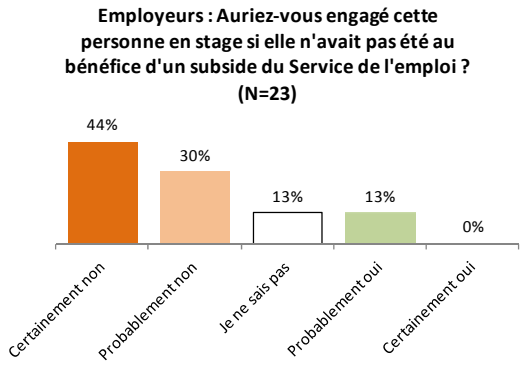


EFFET D'AUBAINE

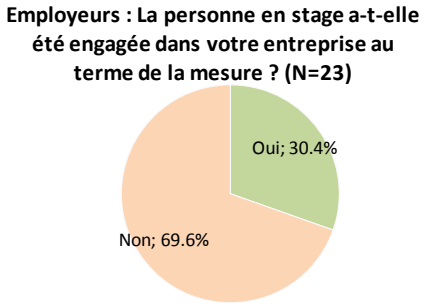
S'agissant d'une mesure impliquant le subventionnement du salaire afin de favoriser l'engagement auprès d'un employeur, se pose la question d'un éventuel effet d'aubaine, à savoir si l'engagement se serait concrétisé même sans subventionnement.

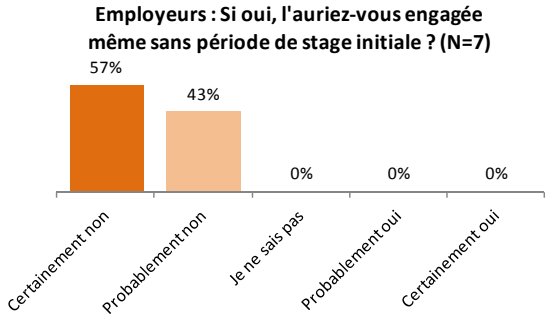
Sous l'angle du niveau de qualification ou de la nationalité, le public bénéficiaire de stages professionnels apparaît relativement favorisé, toutefois il inclut une part importante de personnes jeunes (âge moyen et médian 32 ans), manquant d'expérience professionnelle.

Le subventionnement du salaire est jugé indispensable à l'accueil en stage par trois quarts des employeurs :



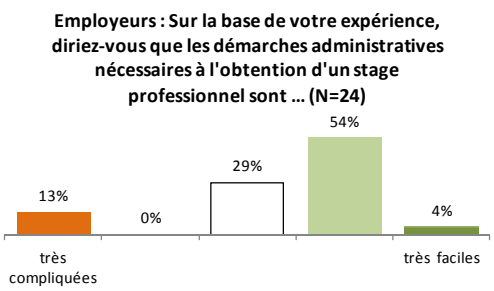
Parmi les employeurs engageant les personnes au terme du stage, aucun ne l'aurait fait sans la période probatoire du stage :

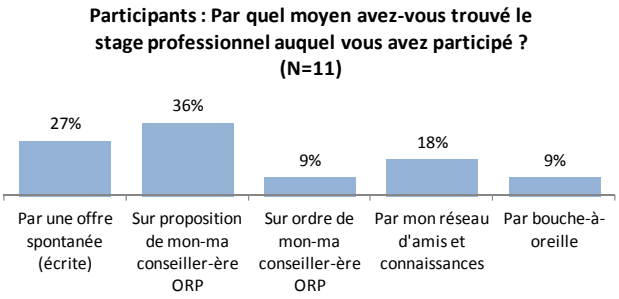




Ces résultats indiquent donc un faible effet d'aubaine.

En ce qui concerne les démarches administratives, elles sont jugées en général faciles par les employeurs, mais très compliquées par 3 employeurs (contrat de travail de durée déterminée à conclure avec le bénéficiaire, remboursement plafonné à obtenir du SDE) ; un tiers des participants a trouvé l'employeur grâce à l'ORP :

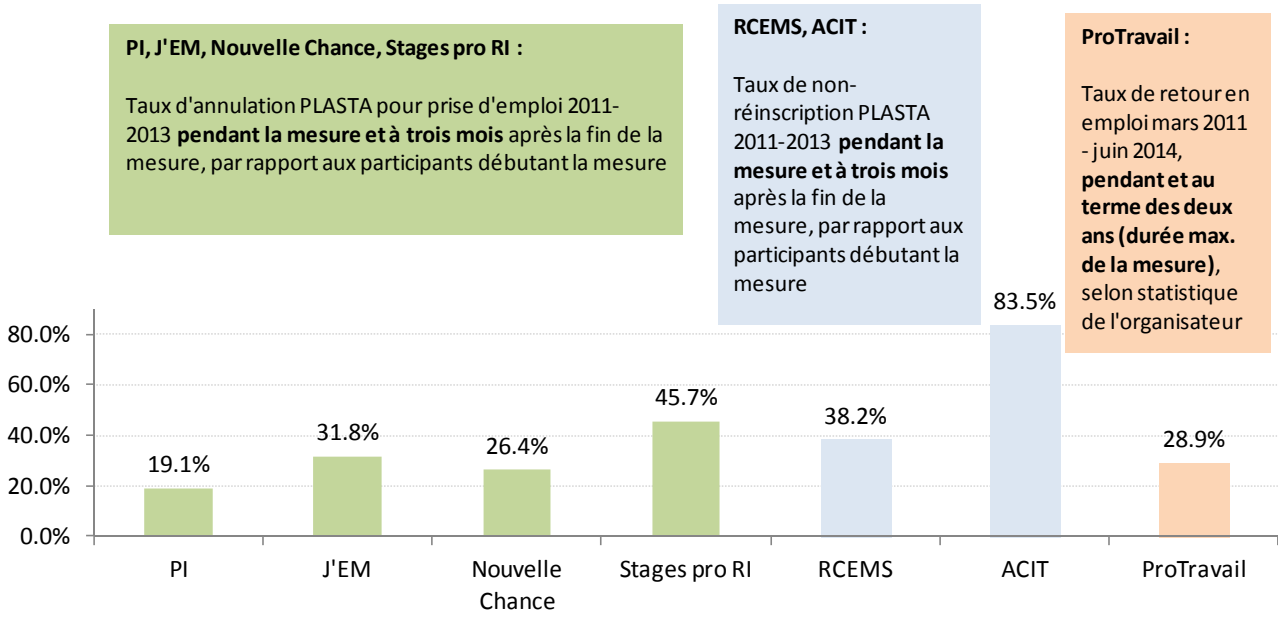




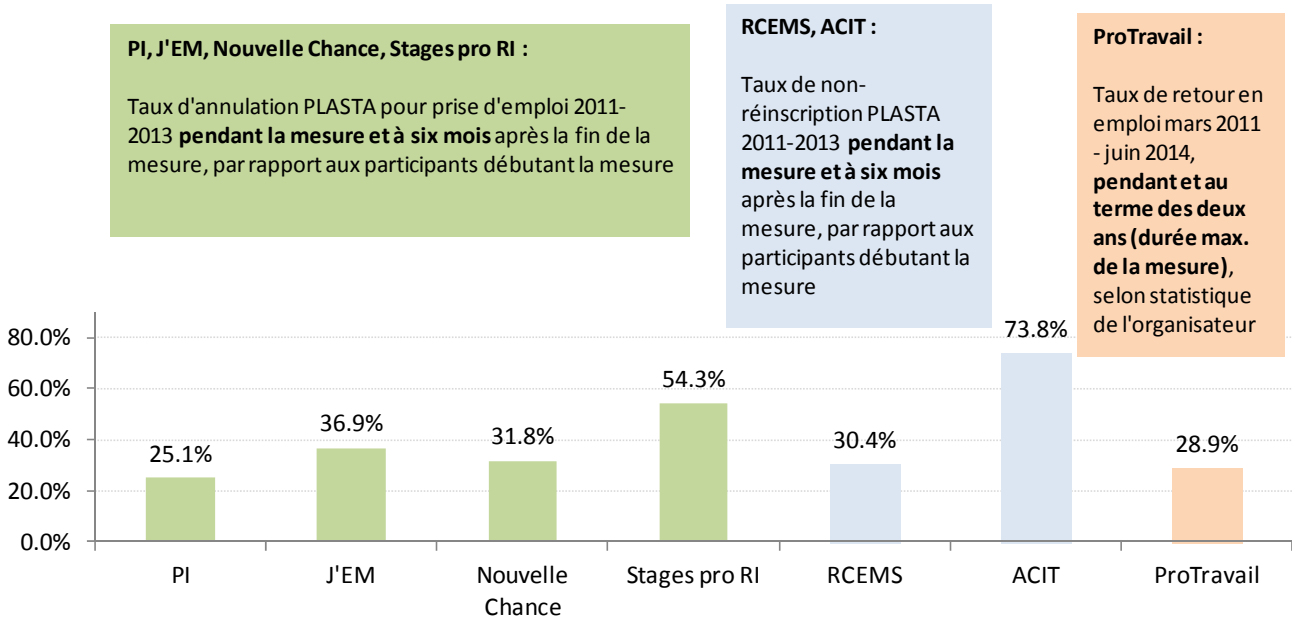
4.8. RÉSULTATS COMPARATIFS

4.8.1. RETOUR EN EMPLOI

Taux de retour en emploi, ou taux de non-réinscription PLASTA pour RCEMS et ACIT, **pendant la mesure et trois mois** après la fin de la mesure (pendant la mesure pour ProTravail) :



Taux de retour en emploi, ou taux de non-réinscription PLASTA pour RCEMS et ACIT, **pendant la mesure et six mois** après la fin de la mesure (pendant la mesure pour ProTravail) :



RETOUR EN EMPLOI AVANT LA MESURE

Les assignations à J'EM, et dans une moindre mesure à RCEMS, sont suivies de quelques retours en emploi avant le début de la mesure. Ceci peut être mis en relation avec le caractère contraignant de la mesure J'EM (effet de dissuasion), ainsi qu'avec les exigences inhérentes à la mesure RCEMS.

RETOUR EN EMPLOI PENDANT LA MESURE

Selon PLASTA, les participants à J'EM rencontrent le meilleur taux de retour en emploi (annulation PLASTA pour prise d'emploi) en cours de mesure, suivi de ceux à Nouvelle Chance. En revanche, selon la statistique des organisateurs, pendant et au terme de la mesure, les participants à Nouvelle Chance rencontrent un taux de retour en emploi à peine supérieur aux participants à J'EM.

Les programmes d'insertion ont un taux d'annulation PLASTA pour prise d'emploi comparable aux stages (qui peuvent être interrompus pour ceci). Logiquement, les ACIT (CDI) et RCEMS (CDD) comportent peu d'interruptions pour retour en emploi.

La durée de ProTravail n'étant pas définie (mis à part un maximum fixé à 2 ans), le taux d'abandon sans réinscription PLASTA n'est pas indiqué (il n'est d'ailleurs pas enregistré dans PLASTA).

RETOUR EN EMPLOI DANS LES TROIS ET SIX MOIS

Pour les ACIT et RCEMS, ce n'est pas le retour en emploi qui est indiqué, mais le taux de non-réinscription à l'ORP ; le taux de retour en emploi lui est en principe inférieur. Ceci est confirmé par le taux de retour indiqué par l'organisateur de RCEMS (AVDEMS : 20 %).

C'est dans le cadre de l'ACIT que le moins de réinscriptions à l'ORP sont observées.

Il est intéressant de constater que pour les ACIT et RCEMS le nombre de réinscriptions à l'ORP augmente entre 3 et 6 mois après la mesure (les non-réinscriptions diminuent), alors que pour les autres MIP le taux de retour en emploi augmente. Il est possible que les bénéficiaires d'ACIT et de RCEMS ne retrouvant pas du travail au terme de la mesure attendent quelque temps avant de se réinscrire à l'ORP.

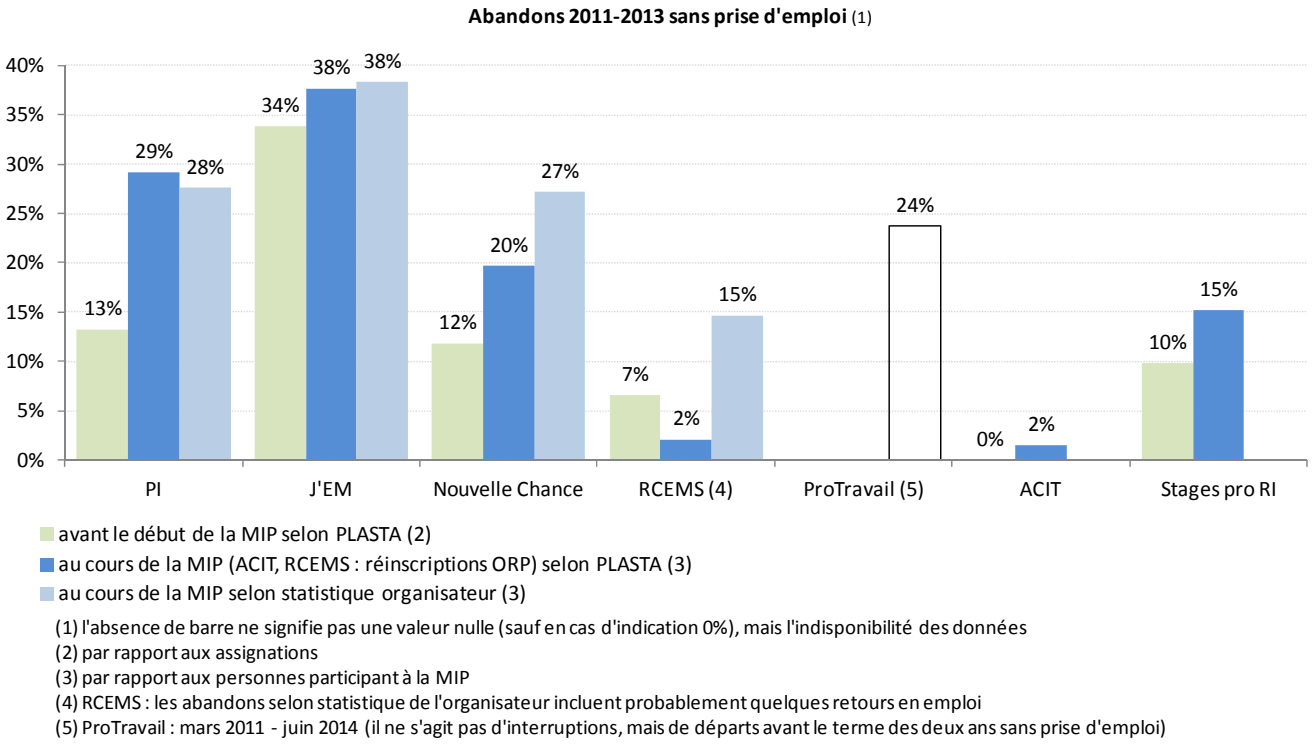
Les stages rencontrent un excellent taux de retour en emploi.

RETOUR EN EMPLOI SELON LE SONDAGE

Les réponses au sondage confirment en général la tendance observée sur la base des autres paramètres, sauf pour Nouvelle Chance où le taux dégagé est nettement supérieur. Il est toutefois possible que les réponses au sondage comportent un biais de sélection en faveur des situations les plus favorables.

4.8.2. ABANDONS POUR AUTRES MOTIFS

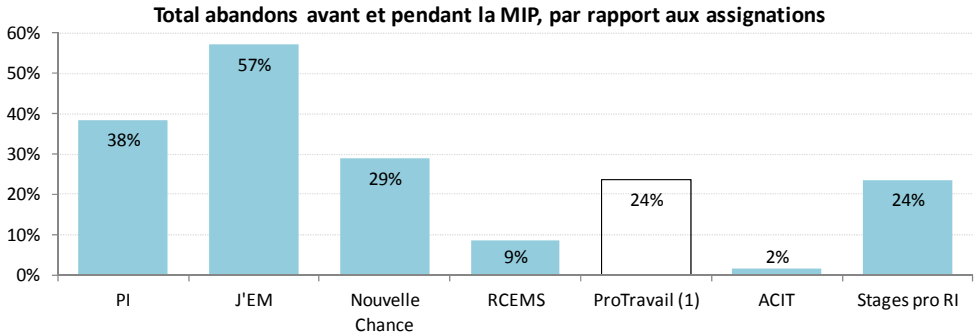
Le tableau suivant présente les taux d'abandon, hors retour en emploi, avant et pendant les mesures :



(1) l'absence de barre ne signifie pas une valeur nulle (sauf en cas d'indication 0%), mais l'indisponibilité des données
(2) par rapport aux assignations
(3) par rapport aux personnes participant à la MIP
(4) RCEMS : les abandons selon statistique de l'organisateur incluent probablement quelques retours en emploi
(5) ProTravail : mars 2011 - juin 2014 (il ne s'agit pas d'interruptions, mais de départs avant le terme des deux ans sans prise d'emploi)

Non seulement une part non négligeable des participants ne donnent pas suite aux assignations (p.ex. 13 % pour les programmes d'insertion, 34 % pour J'EM), mais parmi ceux qui débutent une mesure, une proportion plus importante encore interrompt la mesure sans prise d'emploi (p.ex. 29 % pour les programmes d'insertion, 38 % pour J'EM).

Par rapport aux assignations, le taux cumulé d'abandon avant et pendant la mesure se présente donc comme suit, selon les données PLASTA :



(1) ProTravail : mars 2011 - juin 2014 (il ne s'agit pas d'interruptions, mais de départs sans prise d'emploi avant le terme des deux ans)

Trop de personnes doivent être assignées contre leur gré, selon les ORP ; sont évoqués le manque de motivation, le travail au noir, des problèmes de santé, de garde d'enfants, de manque de logement.

Pourtant, si ces personnes sont suivies par les ORP, c'est qu'elles sont jugés en principe aptes au placement, et donc exemptes de graves problèmes de santé ou autres motifs justifiant l'exemption de l'obligation de s'inscrire à l'ORP. Le taux d'abandon élevé confirme donc le caractère problématique de la population au RI.

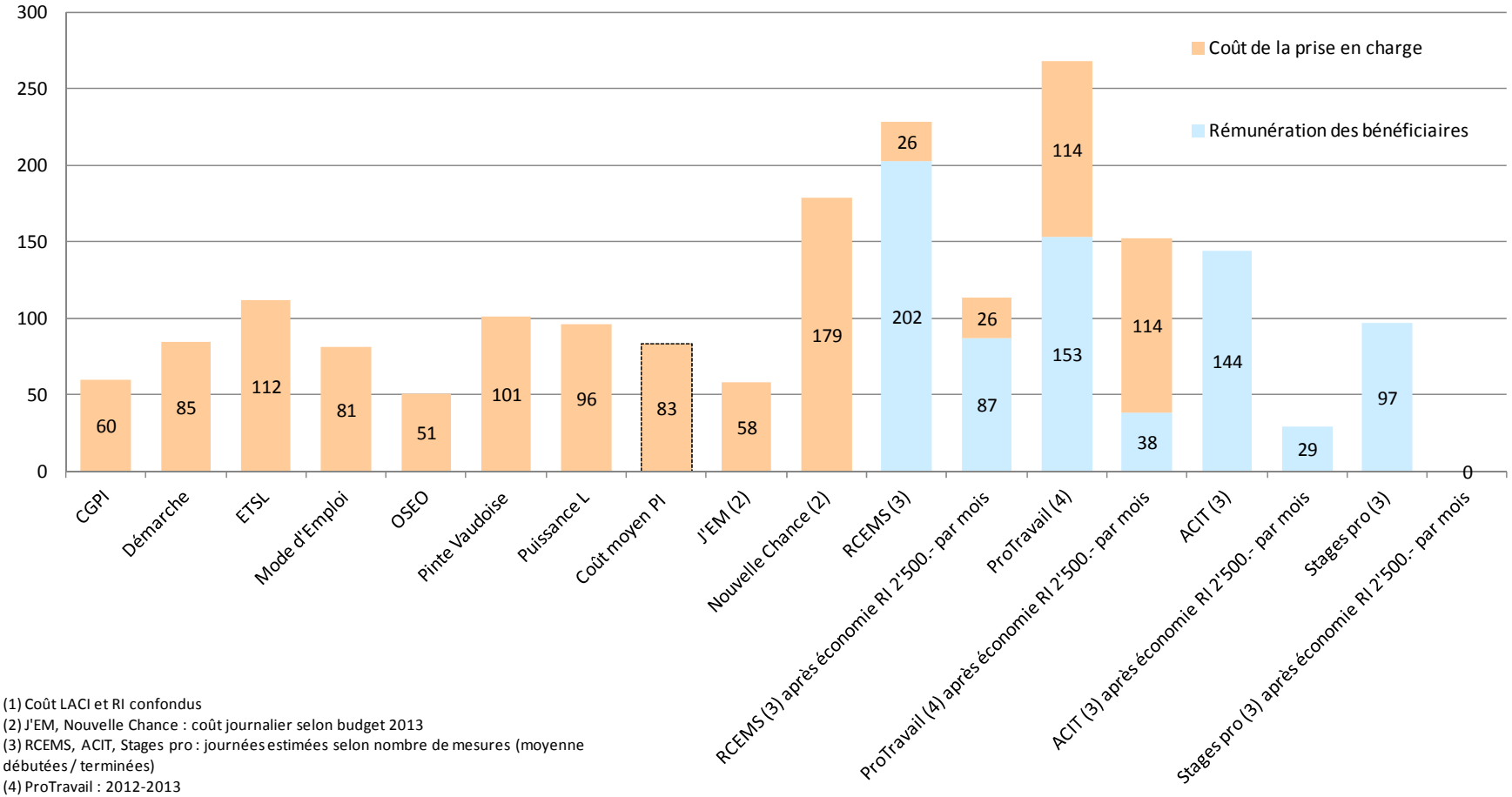
Il en résulte un gaspillage de temps pour les organisateurs et les ORP, un renchérissement du coût des mesures, et une réduction des perspectives de réinsertion pour les personnes concernées.

Par ailleurs, selon l'art. 13 al. 3b de la LEmp, les ORP doivent *« rendre les décisions sanctionnant les bénéficiaires qui ne respectent pas leurs devoirs » ;* il revient ensuite aux CSR/CSI d'appliquer ces sanctions (réduction du RI). Selon la directive du DSAS sur les sanctions du RI, le fait de « *refuser une mesure d'insertion* », de « *faire preuve de mauvaise volonté pour retrouver son autonomie* » ou de « *ne pas venir aux rendez-vous fixés par l'autorité d'application* » doit donner lieu à une sanction ; « *refuser une mesure d'insertion* » est même considéré comme faute grave et peut donner lieu à une sanction sans avertissement préalable. Les ORP prononcent de fréquentes sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RI.

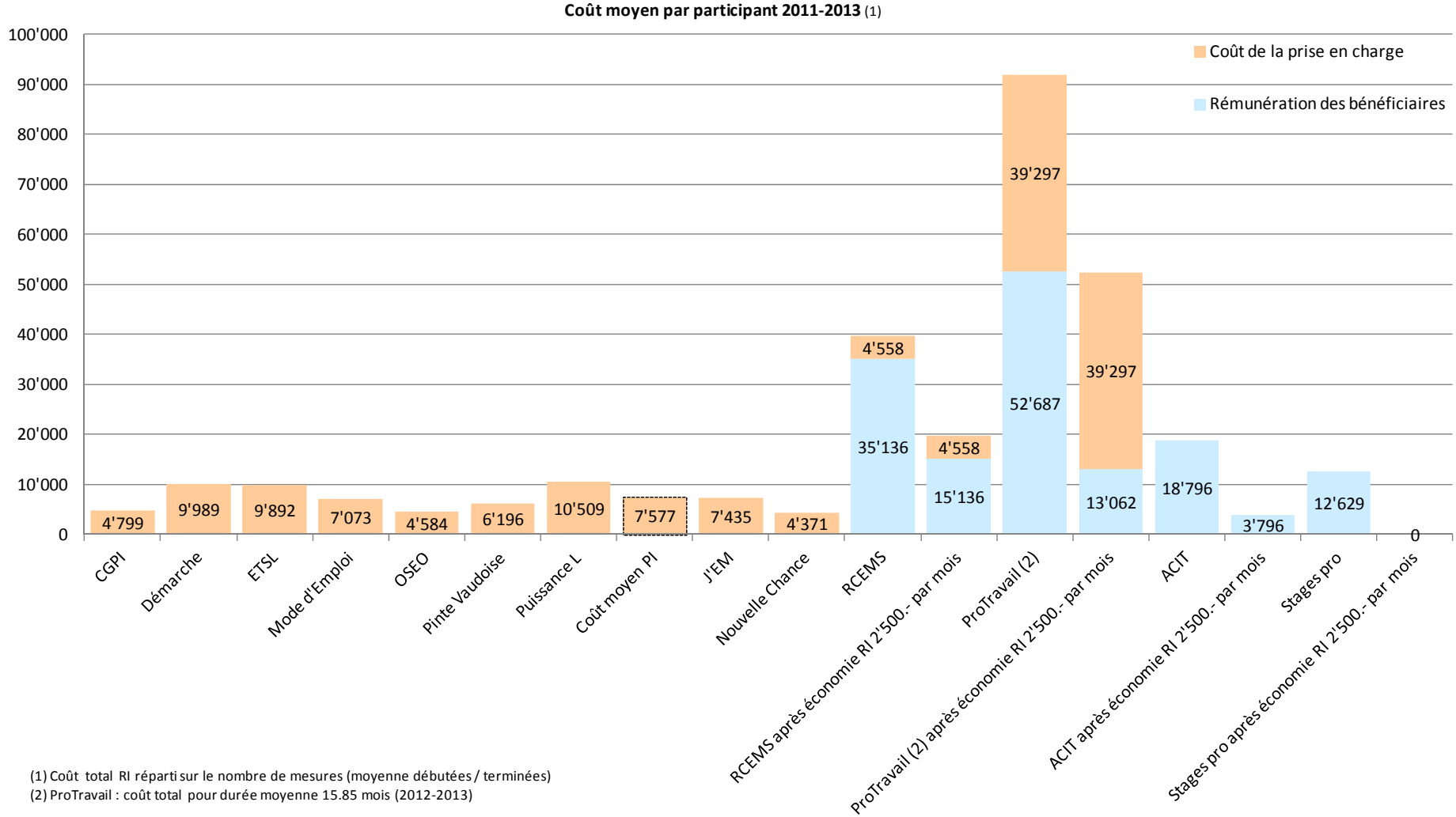
4.8.3. COÛT JOURNALIER, COÛT PAR PARTICIPANT-E

Les deux tableaux suivants présentent le coût journalier moyen 2011-2013, ainsi que le coût moyen par participant 2011-2013 :

Coût journalier moyen 2011-2013 (1)



(1) Coût LACI et RI confondus
(2) J'EM, Nouvelle Chance : coût journalier selon budget 2013
(3) RCEMS, ACIT, Stages pro : journées estimées selon nombre de mesures (moyenne débutées / terminées)
(4) ProTravail : 2012-2013



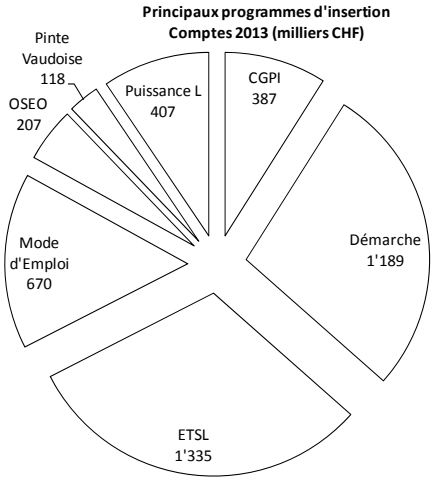
(1) Coût total RI réparti sur le nombre de mesures (moyenne débutées / terminées)
(2) ProTravail : coût total pour durée moyenne 15.85 mois (2012-2013)

PROGRAMMES D'INSERTION

En raison des charges d'encadrement des bénéficiaires, les programmes d'insertion en projet spécifique (Démarche, Puissance L), Pinte Vaudoise) sont plus coûteux que les programmes en institution d'accueil (CGPI, OSEO) ; les ETSL et Mode d'Emploi mettent à disposition des ORP des programmes des deux types, en majorité en projet spécifique. Alors que dans les programmes d'insertion en institution d'accueil, les charges salariales se répartissent environ pour moitié dans l'encadrement des demandeurs d'emploi, moitié dans la direction-administration, dans les programmes d'insertion en projet spécifique les charges d'encadrement occupent une place plus importante (de 61.4 % chez Puissance L à 86.4 % chez Démarche) :

Répartition de la masse salariale	CGPI	Démarche	ETSL	Mode d'Emploi	OSEO	Pinte Vaudoise	Puissance L	Moyenne 7 PI
Direction - Administration	49.7%	12.8%	21.3%	36.3%	51.4%	18.0%	36.4%	26.9%
Encadrement	50.3%	86.4%	72.2%	65.4%	47.7%	77.1%	61.4%	70.3%
Personnel auxiliaires - Autres	0.0%	0.9%	7.6%	0.9%	1.4%	4.8%	2.2%	3.6%
Remboursements	0.0%	0.0%	-1.1%	-2.6%	-0.5%	0.0%	0.0%	-0.8%
Total	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*

Parmi les programmes d'insertion examinés dans l'audit, les ETSL et Démarche représentent plus de la moitié des charges ; il s'agit en effet des organisateurs de PI mettant le plus grand nombre de places à disposition des ORP :



J'EM, NOUVELLE CHANCE

Les coûts journaliers de J'EM et de Nouvelle Chance ne peuvent pas être comparés, puisque la mesure J'EM se déroule sur cinq jours par semaine à mi-temps, alors que Nouvelle Chance ne comporte que 16 jours répartis sur 6 mois. En termes de coût par participant-e, Nouvelle Chance est logiquement moins chère que J'EM.

RCEMS, PROTRAVAIL, ACIT, STAGES PROFESSIONNELS

Ces quatre mesures comprennent un salaire versé au bénéficiaire, ce qui génère une économie en termes de RI pendant la mesure. En fonction de la situation personnelle du bénéficiaire, cette économie peut varier entre zéro et la totalité du salaire.

RCEMS est la mesure qui comprend la contribution au salaire la plus élevée de la part du SDE (CHF 202.- par jour en moyenne 2011-2013), soit 100 % du salaire minimum de la CCT du secteur sanitaire parapublic vaudois ; vient ensuite ProTravail, avec une contribution de 100 % mais sur un salaire augmentant progressivement en cours de mesure ; puis les ACIT (80 % du salaire), et enfin les stages (80 % du salaire, plafonné). Dans l'hypothèse d'un RI de CHF 2'500.- par mois, le coût journalier de chacune de ces mesures diminuerait de CHF 115.-.

Mis à part le coût lié aux salaires des participants, RCEMS représente un coût moyen 2011-2013 de CHF 26.- par jour pour la formation théorique et l'organisation fournies par l'AVDEMS.

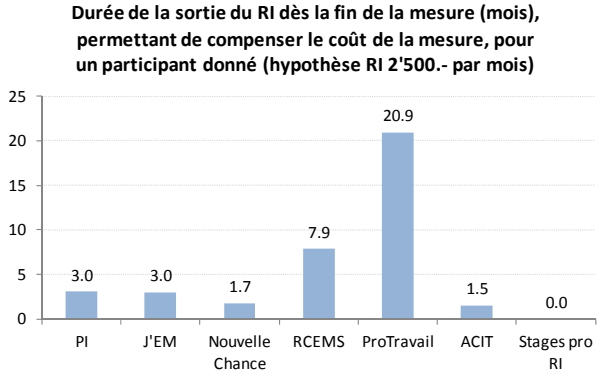
Avec un coût journalier moyen 2012-2013 de CHF 114.- hors salaires aux participants, ProTravail est légèrement plus coûteux qu'un programme d'insertion. En faisant abstraction des participants eux-mêmes (engagés par l'entreprise), le personnel se répartit à raison de 42 % dans la direction-administration, 58 % dans l'encadrement, ce qui est comparable à un programme d'insertion ; les ressources humaines (hors participants) représentent 59 % des charges (hors participants) ; les recettes absorbent 28 % des charges (hors participants). Quant aux salaires des participants, ils représentent les deux tiers de la masse salariale.

Répartition de la masse salariale	CGPI	Démarche	ETSL	Mode d'Emploi	OSEO	Pinte Vaudoise	Puissance L	Moyenne 7 PI	ProTravail Structure	ProTravail Structure + Salaire participants
Direction - Administration	49.7%	12.8%	21.3%	36.3%	51.4%	18.0%	36.4%	26.9%	42.1%	14.1%
Encadrement	50.3%	86.4%	72.2%	65.4%	47.7%	77.1%	61.4%	70.3%	57.9%	19.5%
Personnel auxiliaires - Autres	0.0%	0.9%	7.6%	0.9%	1.4%	4.8%	2.2%	3.6%	0.0%	66.4%
Remboursements	0.0%	0.0%	-1.1%	-2.6%	-0.5%	0.0%	0.0%	-0.8%	0.0%	0.0%
Total	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*	*100.0%*
Total RH / Total Charges	81.2%	62.2%	77.4%	82.3%	87.1%	56.1%	73.7%	72.8%	58.8%	79.1%
Total Recettes / Total Charges	1.8%	23.5%	12.1%	15.7%	2.3%	62.0%	12.4%	19.0%	28.0%	14.2%

Compte tenu d'une durée moyenne de participation de 15.85 mois, observée depuis 2011 sur les participants ayant quitté ProTravail à fin juin 2014, le coût par participant-e est particulièrement élevé ; l'économie réalisée en termes de RI également.

DURÉE DE SORTIE DU RI (HYPOTHÈSES)

Dans l'hypothèse où le retour en emploi n'aurait pas eu lieu sans la mesure, et compte tenu des coûts moyens par participant, voici la durée de retour en emploi qui serait nécessaire au terme de la mesure pour compenser le coût de la mesure pour un participant (hypothèse : économie de CHF 2'500.- dès la sortie du RI, y compris pendant RCEMS, ProTravail, ACIT et stages professionnels) :



5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

EFFICACITÉ GÉNÉRALE DU DISPOSITIF

Constatation n°1
L'éventail des mesures d'insertion professionnelle (MIP) est large et diversifié, afin de correspondre aux différents profils de bénéficiaires. Les contraintes de la clause de non-concurrence au secteur privé limitent le champ d'action. Le taux de retour à l'emploi est le plus favorable pour les mesures qui placent les bénéficiaires en situation d'emploi réel : **allocation d'initiation au travail (ACIT)[41] et stages professionnels[42].** Les mesures auprès d'organisateurs : **programmes d'insertion (PI) et aide intensive à la recherche d'emploi (J'EM et Nouvelle Chance)**, sont souvent plus utiles au savoir-être[43] des participants que pour retrouver un emploi, acquérir des compétences professionnelles ou élaborer un projet professionnel réaliste. En regard des efforts consentis par le SDE, les ORP et les organisateurs et de l'argent public investi, le taux de retour à l'emploi[44] de ces mesures est faible à moyen (respectivement de 19 %, 32 % et 26 %), en lien avec des candidats souvent éloignés du marché du travail ou ne s'investissant pas assez dans les mesures offertes. En outre, le taux d'abandon[45] avant et pendant ces mesures est très élevé, en lien notamment avec une faible employabilité : 38 % des assignations pour les PI, 57 % pour J'EM et 29 % pour Nouvelle Chance. Il en résulte un renchérissement du coût des mesures et une réduction des perspectives de réinsertion pour les personnes concernées.
Recommandation n°1
a) Favoriser le développement des mesures les plus prometteuses, telles que les emplois subventionnés dans l'économie et l'aide intensive à la recherche d'emploi. b) Définir des taux de retour en emploi attendus pour chaque MIP et en évaluer l'atteinte périodiquement. c) Identifier les causes du taux élevé d'abandon afin de le réduire. d) Pour les personnes très éloignées du marché du travail, faire appel à des mesures spécifiques à plus bas seuil visant en priorité à recréer des compétences sociales et comportementales, afin d'améliorer leur employabilité.

[41] Taux de non réinscription à l'ORP 84 % pendant et dans les trois mois suivant l'ACIT
[42] Taux de retour en emploi (annulation PLASTA pour motif de prise d'emploi) 46 % pendant et dans les trois mois suivant le stage
[43] Motivation, rythme de travail, confiance en soi
[44] Taux d'annulation PLASTA pour motif de prise d'emploi, pendant et dans les trois mois suivant la mesure
[45] Abandon sans prise d'emploi

COÛT DES MESURES

Constatation n°2
La gestion des subventions aux organisateurs est effectuée de manière rigoureuse par le SDE. Aux mesures qui connaissent le meilleur taux de retour en emploi (ACIT et stages professionnels), s'adressant à des personnes plus proches du marché de l'emploi, correspondent les coûts les plus modestes (1). Les mesures d'aide intensive à la recherche d'emploi J'EM et Nouvelle Chance, qui connaissent un taux de retour à l'emploi moyen, comportent des coûts modestes à moyens (2). On observe des coûts similaires pour les programmes d'insertion, qui connaissent un taux de retour en emploi faible, en lien avec des candidats éloignés du marché du travail (3). Enfin, les coûts sont particulièrement élevés dans le cadre des mesures-pilotes, pour un taux de retour en emploi qui est moyen pour la mesure RCEMS et faible pour ProTravail (4).
Recommandation n°2
Afin de ramener le coût des mesures-pilotes (RCEMS, ProTravail) à un niveau moins élevé d'ici à la fin de la phase-pilote, mettre en œuvre les recommandations n° 5 et 6 ci-après.

(1) *Moyenne des coûts 2011-2013 par participant-e*
- ACIT : 18'800.- sans tenir compte de l'économie sur le RI pendant la mesure ; 3'800.- en tenant compte de l'économie sur un RI de 2'500.- par mois
- Stages professionnels : 12'600.- sans tenir compte de l'économie sur le RI pendant la mesure ; zéro en tenant compte de l'économie sur un RI de 2'500.- par mois.

(2) *Moyenne des coûts 2011-2013 par participant-e*
- J'EM : 7'400.-
- Nouvelle Chance : 4'400.-

(3) *Moyenne des coûts 2011-2013 par participant-e, chez les 7 principaux organisateurs inclus dans l'audit*
- Programmes d'insertion : 7'600.-

(4) *Moyenne des coûts 2011-2013 par participant-e (2012-2013 pour ProTravail)*
- RCEMS : 39'700.- sans tenir compte de l'économie sur le RI pendant la mesure ; 19'700.- en tenant compte de l'économie sur un RI de 2'500.- par mois
- ProTravail : 92'000.- sans tenir compte de l'économie sur le RI pendant la mesure ; 52'400.- en tenant compte de l'économie sur un RI de 2'500.- par mois.

PROGRAMMES D'INSERTION

Constatation n°3
Les ORP relèvent la qualité du travail fourni par les organisateurs de programmes d'insertion, mais souhaiteraient une plus grande diversité dans les métiers proposés, ainsi qu'un plus grand nombre de places ; faute de choix parmi les places disponibles, ils sont contraints à assigner les bénéficiaires à des postes pas toujours adaptés. Par ailleurs, l'allongement des assignations, jusqu'à 12 mois au maximum, ne semble pas apporter de plus-value en termes de réinsertion. Les prolongations mobilisent des places au détriment de nouvelles assignations, et génèrent donc des charges financières sans plus-value correspondante en termes de réinsertion.

Recommandation n°3
a) Ramener la durée des PI à celle des PET (en projet spécifique : 1 à 3 mois, prolongeable jusqu'à 6 mois ; en institution d'accueil : 6 mois non prolongeable – cf. Annexe I).
b) Intensifier l'aide à la recherche d'emploi pour le public spécifique des bénéficiaires du RI.
c) Dans la mesure du possible compte tenu des contraintes imposées par la clause de non-concurrence, rééquilibrer le nombre de places en faveur des métiers actuellement sous-représentés (bâtiment, électricité, secrétariat, administration, etc.).

J'EM

Constatation n°4
La mesure J'EM, qui dure 6 mois, est souvent utilisée par les ORP pour tester la disponibilité et la motivation de candidats éloignés du marché du travail, alors que son objectif est de faciliter la réinsertion professionnelle par l'intermédiaire d'un suivi intensif et continu[46].
Le suivi n'est pas suffisamment personnalisé.
Recommandation n°4
a) Améliorer la sélection préalable des participants à J'EM, dans le but de tirer un bénéfice de la mesure plutôt que de tester leur disponibilité et motivation.
b) Examiner avec l'organisateur la pertinence d'un raccourcissement de la mesure, compensé par un suivi plus personnalisé, donnant lieu à des retours d'informations aux ORP plus consistants.

RCEMS

Constatation n°5
Cette mesure pilote, qui est coûteuse, atteint ses objectifs en termes d'aptitude au placement et de retour en emploi à court terme, mais moins à moyen terme[47]. Elle bénéficie à une population différente des autres mesures (femmes peu qualifiées et étrangères notamment).
Le profil des candidats n'est pas toujours adéquat[48] ce qui nuit à l'efficience de la mesure.
Recommandation n°5
a) Revoir avec l'AVDEMS le processus de sélection préalable.
b) Négocier avec les EMS une participation à hauteur de 20 % du salaire.

[46] Source : descriptif du cours J'EM

[47] Par rapport aux participants ayant débuté la mesure, taux de non-réinscription à l'ORP 38 % pendant et dans les trois mois suivant la mesure RCEMS, mais qui diminue à 30% à six mois après la mesure ; taux de retour à l'emploi 20% selon le suivi annuel par l'AVDEMS par rapport aux participants ayant débuté la mesure, 23% par rapport aux participants ayant terminé la mesure.

[48] P.ex. lacunes en français, manque de motivation et d'intérêt pour le domaine, problèmes psychologiques et comportementaux, problèmes de dos, indisponibilité pour horaires spéciaux

PROTRAVAIL

Constatation n°6
La durée de cette mesure pilote, pouvant aller jusqu'à 2 ans, génère un coût important sans plus-value correspondante en termes de réinsertion. A ce jour, près des deux tiers des retours en emploi ont eu lieu au cours de la première année. En revanche, davantage de places seraient nécessaires pour satisfaire la demande. Le support d'aide à la recherche d'emploi délégué à un tiers n'est pas assez efficace.
Recommandation n°6
a) Réduire la durée maximale de la mesure à 1 an et demi, voire 1 an, afin de réduire les coûts. Poursuivre le développement des recettes. b) Renforcer le support d'aide à la recherche d'emploi.

EFFET DE SEUIL ENTRE LE RI ET LES POURSUITES

Constatation n°7
Le RI ne pouvant être saisi, pour les participants endettés, il peut s'avérer financièrement plus avantageux de continuer à toucher le RI, plutôt que de reprendre un emploi et d'être soumis au recouvrement par l'Office des poursuites. L'effet de seuil à la sortie du RI peut inciter à vouloir y rester.
Recommandation n°7
a) Inviter le Conseil d'Etat à traiter cette problématique. b) Faire connaître les mesures de prévention du surendettement et d'aide au désendettement auprès des conseillers ORP.

6. OBSERVATIONS DE L'ENTITÉ AUDITÉE

canton de vaud

Service de l'emploi

Caroline 11
1014 Lausanne

Cour des comptes
Madame Eliane Rey
Vice-Présidente
Monsieur Frédéric Grognuz
Vice-Président
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 29 octobre 2014

Audit des principales mesures d'insertion professionnelle du RI axées sur l'emploi

Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président,

Nous avons bien reçu le projet de rapport de la Cour des comptes relatif au thème mentionné ci-dessus et, pour donner suite à l'opportunité qui nous est offerte, nous nous permettons de vous faire part de quelques observations.

Observations générales

Nous tenons à remercier la Cour des comptes pour l'ampleur du travail analytique réalisé et pour les précieuses et nombreuses informations, constatations et recommandations mises à notre disposition. Nous ne pouvons que louer la qualité du rapport réalisé et la facilité avec laquelle la Cour s'est familiarisée avec une thématique complexe impliquant de nombreux acteurs.

Nous nous réjouissons en particulier de constater que la Cour des comptes a mis en évidence et souligné que l'éventail des mesures de réinsertion professionnelle (MIP) mis en œuvre par le Service de l'emploi est large et diversifié et qu'il correspond aux différents profils de bénéficiaires. Nous sommes aussi reconnaissants à la Cour des comptes d'avoir explicitement relevé que « la gestion des subventions aux organisateurs est effectuée de manière rigoureuse par le Service de l'emploi ».

Observations spécifiques

La méthodologie utilisée par la Cour des comptes se base assez largement sur les avis exprimés par les acteurs concernés, en particulier ceux émis par les participants. Nous constatons que les taux de réponses de ces derniers sont faibles et craignons que seules les personnes ayant les meilleures connaissances de la langue française aient répondu, affaiblissant - voire faussant - certains résultats. Nous regrettons que ces potentiels biais statistiques n'aient pas été explicitement pris en compte par la Cour.

Dans sa constatation 1, la Cour des comptes estime que « les programmes d'insertion (PI) et les aides intensives à la recherche d'emploi (J'EM et Nouvelle Chance) sont souvent plus utiles au savoir-être des participants que pour retrouver un emploi, acquérir des compétences professionnelles ou élaborer un projet professionnel réaliste ». Les rédacteurs du rapport mettent en opposition savoir-être et retour en emploi, or le premier nous semble être un élément fondateur de la concrétisation du second.

Trois recommandations formulées par la Cour appellent des remarques du Service de l'emploi.

Définir des taux de retour à l'emploi attendus pour chaque MIP

Nous craignons qu'un tel paramètre soit difficile à implémenter pour deux raisons. Premièrement, il va inciter les organisateurs de mesures d'insertion à essayer de sélectionner les « bons risques », créant ainsi des tensions entre eux et les ORP. Deuxièmement, le taux de retour à l'emploi dépend bien entendu de l'efficience de la MIP concernée, mais il varie surtout en fonction de l'évolution du marché du travail et des opportunités d'emploi offertes à un moment donné. Ainsi, une détérioration de la conjoncture aura un impact négatif très rapide sur les taux de retour à l'emploi, alors même que la qualité de la MIP est restée constante. Pour ces deux raisons, nous estimons que la fixation de taux de retour à l'emploi pour chaque MIP constitue une proposition intellectuellement séduisante, mais considérons qu'elle est difficile à mettre en pratique.

Identifier les causes du taux élevé d'abandon afin de le réduire

La Cour des comptes semble considérer que les mesures qui ont un taux d'abandon élevé sont des mesures peu efficientes ou dont la qualité peut laisser à désirer. Nous aurions tendance à être plus circonspects sur ce point, car nous constatons que les taux d'abandon sont élevés dans les mesures destinées aux personnes éloignées du marché du travail et faisant appliquer des règles strictes, en terme de respect d'horaire et de comportement.

A nos yeux, une personne abandonnant une telle mesure peinera à suivre et à respecter les règles en vigueur au sein d'une entreprise. Sa capacité à réinsérer le marché du travail est dès lors restreinte. L'abandon de la mesure est bien entendu un échec, mais constitue aussi et surtout une source d'information importante pour le conseiller ORP qui suit le chômeur concerné et qui pourra réviser sa stratégie d'insertion au vue de la nouvelle donnée que représente une décision d'abandon de mesure. Le Service de l'emploi se distancie en conséquence de la position de la Cour selon laquelle « le taux d'abandon impacte à la fois l'efficacité et l'efficience des MIP ». Un abandon est au contraire une information importante sur la volonté et la capacité d'un bénéficiaire du RI à se réinsérer dans le monde du travail.

Si, dans l'absolu, il serait certes souhaitable d'avoir des taux d'abandon faibles, le Service de l'emploi ne saurait y parvenir en affaiblissant le niveau des exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes participant à une mesure d'insertion. Si une telle démarche ferait certainement baisser le taux d'abandon, elle dénaturerait par contre la mesure d'insertion professionnelle et diminuerait son potentiel d'insertion.

Pour les personnes très éloignées du marché du travail, faire appel à des mesures spécifiques à plus bas seuil visant en priorité à recréer des compétences sociales et comportementales, afin d'améliorer leur employabilité

Nous comprenons et partageons cette recommandation, mais attirons l'attention de la Cour des comptes sur le fait qu'une telle action ne relève pas de la compétence du Service de l'emploi, mais de celle du Service de prévoyance et d'aide sociale.

Un regret

Ce rapport d'audit s'est volontairement limité à évaluer l'efficacité de 7 mesures d'insertion professionnelle (MIP). Or, le dispositif vaudois de prise en charge des bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) est beaucoup plus large et plus complexe. Une personne au RI peut bénéficier d'un bilan social et de mesures de réinsertion sociale, tous deux de la compétence des Centres sociaux régionaux (CSR). Ces derniers dirigeront ensuite vers l'ORP les personnes aptes au placement, soit les personnes pour lesquelles un retour en emploi paraît possible. A ce moment, un bilan professionnel sera réalisé par un conseiller ORP, bilan sur la base duquel une MIP pourra être prescrite.

Se concentrer sur la seule efficience des MIP est à notre sens partiel et réducteur. L'efficience des MIP ne dépend en effet pas que de leur qualité intrinsèque, mais aussi et surtout de la qualité de l'ensemble du dispositif. Pour qu'une MIP puisse déployer ses effets, il faut qu'un bilan social pertinent ait été fait par le CSR, que ce dernier envoie à l'ORP les personnes ayant une réelle aptitude au placement, que le diagnostic professionnel posé par le conseiller ORP soit de qualité et dirige la personne vers la MIP la mieux à même d'optimiser ses chances de se réinsérer sur le marché du travail.

Le Service de l'emploi comprend que par manque de temps la Cour des comptes ait choisi de ne concentrer son analyse que sur une partie du dispositif, à savoir les MIP. Un regret fondamental demeure : seul un audit portant sur la qualité du travail réalisé par l'ensemble des acteurs de ce vaste dispositif serait de nature à porter un jugement pertinent sur la politique publique auditée.

Le soussigné réitère ses remerciements à la Cour des comptes. Il remercie toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de cet audit, en particulier les organisateurs de mesures d'insertion professionnelle, les bénéficiaires de mesures qui ont pris la peine de répondre aux questions qui leur ont été posées et les collaboratrices et collaborateurs du Service de l'emploi dont les compétences et l'engagement quotidien apportent une contribution déterminante à l'équilibre du marché de l'emploi du canton de Vaud.

En vous remerciant de nous avoir offert l'opportunité de formuler nos observations, nous vous prions d'agréer, Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président, l'assurance de notre considération distinguée.

SERVICE DE L'EMPLOI

Roger Piccand

Département de l'économie et du sport, Service de l'emploi
www.vd.ch/emploi – T + 41 21 316 61 01 – F + 41 21 316 60 36 – info.sde@vd.ch

7. RÉPONSE DE LA COUR

SONDAGE

Le sondage constitue une des cinq sources utilisées par la Cour pour formuler ses conclusions, aux côtés des statistiques de participation aux MIP et de retour en emploi, des données fournies par les organisateurs, des avis recueillis auprès des représentants des ORP, et de la littérature scientifique.

La Cour a intégré dans son audit un volet inédit en envoyant un questionnaire aux participants eux-mêmes ainsi qu'aux employeurs concernés par des MIP. Les taux de réponse moyens de 32 % pour les participants et 55 % pour les employeurs confèrent une valeur statistique aux résultats. Ceux-ci, illustrés par des graphiques dans le chapitre 4 « *Résultats d'audit* », ont été dépouillés et analysés avec le concours de l'IDHEAP. Dans toute démarche de cette nature, des biais de sélection peuvent se produire, comme mentionné dans le rapport. Toutefois, au motif que les résultats du sondage sont mitigés, la Cour ne saurait accepter que sa représentativité soit remise en cause.

CONSTATATION N°1 : UTILITÉ DES MIP POUR LE SAVOIR-ÊTRE

Si le savoir-être et plus largement les compétences sociales sont des éléments nécessaires au retour à l'emploi, la Cour constate que bien d'autres objectifs figurent dans les cahiers des charges des organisateurs. Pour les programmes d'insertion : le développement de compétences professionnelles, la validation d'un projet professionnel ou l'acquisition d'une expérience professionnelle reconnue sur le marché du travail. Pour J'EM : rechercher des cibles professionnelles réalistes, élaborer des outils de recherche d'emploi, etc. Des résultats sont donc à attendre non seulement sur le plan du savoir-être puisque d'autres objectifs sont fixés. Or, selon l'avis majoritaire des participants au sondage, tel n'est pas le cas.

RECOMMANDATION N°1-B : DÉFINIR DES TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI ATTENDUS POUR CHAQUE MIP

La Cour estime que des objectifs fixés et évalués périodiquement peuvent être adaptés en fonction notamment de la conjoncture. Elle est toutefois consciente qu'une certaine souplesse est nécessaire dans l'application de cette recommandation.

RECOMMANDATION N°1-C : IDENTIFIER LES CAUSES DU TAUX ÉLEVÉ D'ABANDON AFIN DE LE RÉDUIRE

« *La bonne personne à la bonne mesure au bon moment* » est un facteur-clé de succès ; un tel taux d'abandon s'écarte d'une telle perspective, en générant un gaspillage de ressources. Ce phénomène d'abandons porte atteinte à l'efficience générale du dispositif, même si les mesures sont de qualité.

Pour les personnes éloignées du marché de l'emploi qui sont au stade précoce d'initier une démarche de réinsertion professionnelle, la Cour n'est pas favorable à abaisser les prérequis d'admission auprès des MIP existantes. C'est la raison pour laquelle elle recommande d'utiliser

des mesures spécifiques à plus bas seuil. Elle prend acte que le Service de l'emploi est favorable à cette recommandation. La question de la coordination avec les mesures d'insertion sociale peut en effet être posée.

AUTRES RECOMMANDATIONS

La Cour prend acte que le Service de l'emploi n'émet pas d'observations concernant les autres recommandations.

ENSEMBLE DU DISPOSITIF

La Cour tient à préciser que l'évaluation de politiques publiques n'entre pas dans ses attributions. En réalisant cet audit qui porte sur environ 70% des coûts des MIP à charge de la facture sociale, la Cour s'est montrée fidèle à sa mission qui est de réaliser des audits de performance d'activités qui représentent des enjeux importants. Elle n'exclut pas de réaliser dans une deuxième étape un audit de performance portant sur l'efficacité et l'efficience des mesures d'insertion sociale (MIS).

ANNEXES

Annexe I : Résumé des résultats du sondage 116

Annexe II : Durées d'octroi des PET / PI 118

Annexe III : Bibliographie 119

Annexe IV : La Cour des comptes en bref 123

ANNEXE I : RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DU SONDAGE

Taux de réponse globaux :

- **Participants** : **32%** (549 questionnaires exploitables sur 1'716 envois).
- **Employeurs** : **55%** (206 questionnaires exploitables sur 372 envois pour ACIT, stages professionnels et RCEMS).

Moins de la moitié des participants aux **programmes d'insertion** estime qu'ils ont été utiles voire très utiles pour rafraîchir et acquérir des compétences professionnelles. Font exception les PI organisés par CGPI et ETSL dont les participants sont une majorité à répondre positivement. La formation reçue est considérée majoritairement utile. Le degré de satisfaction est encore meilleur pour retrouver un rythme de travail et développer la confiance en eux-mêmes. Toutefois, seul un quart des participants estime que l'expérience pratique est reconnue par les employeurs sur le marché du travail. Enfin, l'appréciation générale des participants quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi est très mitigée. La qualité de l'encadrement est particulièrement appréciée (plus de deux tiers d'avis favorables).

Les participants à **J'EM** sont insatisfaits quant à l'utilité de la mesure pour définir ou confirmer un projet professionnel réaliste. La question du développement de la confiance en soi et de la motivation recueille un avis mitigé. Seuls environ 40 % des participants estiment que la mesure a été utile pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi et pour faire valoir leurs compétences auprès des employeurs. L'appréciation générale des participants quant à l'utilité de la mesure pour retrouver un emploi est mitigée. La qualité de l'encadrement recueille une majorité d'avis favorables.

Moins intensive et contraignante que J'EM, la mesure **Nouvelle Chance** est plus souvent assignée par les ORP pour servir directement la réinsertion professionnelle. Néanmoins, seule la moitié des participants trouve la mesure utile pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi, et moins de la moitié d'entre eux pour faire valoir leurs compétences auprès des employeurs. Les participants, qui sont sélectionnés à l'entrée, ne sont que 41 % à trouver cette mesure utile pour retrouver un emploi et autant à ne pas la trouver utile. La qualité de l'encadrement est particulièrement appréciée (plus de deux tiers d'avis favorables).

Seule la moitié des EMS est satisfaite du travail fourni par les participants dans le cadre de la mesure pilote **RCEMS** ; les EMS souhaitent un effort accru de sélection des candidats à l'entrée. L'utilité de la formation théorique dispensée par l'AVDEMS est reconnue tant par les EMS que par les participants. Elle est jugée suffisante par deux tiers des participants et seulement la moitié des EMS. Les avis des participants sont moins favorables quant à la formation pratique, jugée suffisante par moins de la moitié des participants. Près des trois quarts des participants estiment que la mesure est utile voire très utile pour retrouver du travail.

70 % des EMS indiquent avoir engagé des bénéficiaires au terme de la mesure. Sauf exceptions, ils n'auraient pas engagé la personne si celle-ci n'avait pas suivi la mesure. Ils jugent le subventionnement adéquat pour compenser leur investissement initial destiné à encadrer les bénéficiaires. La mesure RCEMS est appréciée des participants, qui sont essentiellement des femmes, pour sa plus-value en termes de formation et de certification.

La mesure pilote **ProTravail**, permettant aux bénéficiaires de s'intégrer dans une entreprise sociale pendant une longue durée, est appréciée comme possibilité de placement pour des personnes éloignées du marché de l'emploi, pour ses activités proches d'une situation de travail réelle ainsi que pour son encadrement. Elle est également considérée utile pour retrouver un rythme de travail et la confiance en soi. Les appréciations sont positives sur l'utilité de la mesure pour développer des techniques efficaces de recherche d'emploi, mais négatives quant à l'aide concrète reçue dans le cadre de l'atelier de recherche d'emploi assuré par une organisation externe.

Les résultats généraux de ce sondage sont surprenants vu l'existence auprès de tous les organisateurs (sauf ProTravail) d'un système de management de la qualité certifié.

Les employeurs confirment le maintien de l'emploi au-delà de l'**ACIT** pour plus de la moitié des cas. Ils invoquent le manque de formation et de qualification dans la moitié des cas de ruptures de contrats après l'ACIT. 60 % des employeurs jugent le subventionnement du salaire indispensable pour l'engagement des candidats. Parmi les participants ayant quitté l'employeur ACIT mais retrouvé un emploi ailleurs, deux tiers estiment que l'expérience acquise a été utile voire très utile pour leur engagement. Près de deux tiers des participants jugent que la formation reçue dans le cadre des ACIT était utile voire très utile, 54 % suffisante.

Les participants au **stage professionnel** le jugent utile pour rafraîchir ou acquérir des compétences professionnelles et pour faciliter l'engagement ultérieur en entreprise. Trois quarts des employeurs jugent le subventionnement du salaire indispensable à l'accueil en stage.

ANNEXE II : DURÉES D'OCTROI DES PET / PI

	PET	PI
Poste en institution d'accueil	6 mois non prolongeable	6 mois prolongeable jusqu'à 12 mois
Poste en projet spécifique	1 à 3 mois, prolongeable jusqu'à 6 mois	1 à 6 mois, prolongeable jusqu'à 12 mois

Source : SDE, novembre 2011

ANNEXE III : BIBLIOGRAPHIE

Aeppli D., Ragni T. : 2009, L'activité lucrative est-elle un privilège pour les bénéficiaires de l'aide sociale ? SECO (2ème phase d'évaluation)

Arni P. : 2011, Evaluating the during and post unemployment effects of labor market policies, thèse de l'Université de Lausanne

Bieri O., Bachmann R., Bodenmüller D., Balthasar A. : 2006, Les stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail et leur efficacité, Interface et DB Train&Consult (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Bonoli G. : 2008, Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle, Working paper de l'IDHEAP

Bonoli G., Flückiger Y., Berclaz M., Kempeneers P., Wichmann S. : 2008, Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg, IDHEAP et OUE

Bonoli G., Horber-Papazian K., Berclaz M., Ehrler J. : 2009, Evaluation du dispositif RI, IDHEAP

Bonoli G., Hinrichs K. : 2010, Statistical Discrimination and Employers' Recruitment Practices for Low-Skilled Workers, Working paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe (RECWOWE)

Bonoli G., Champion C., Schlanser R. : 2011, Expertise des mesures d'intégration professionnelle dans le Canton de Neuchâtel, IDHEAP

Bonoli G., Champion C. : 2013, La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, Working paper de l'IDHEAP

Bonvin J.-M., Moachon E., Badan P. : 2004, Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi, in Revue suisse de sociologie, Vol. 30

Commission d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève : 1998, Chômeurs en fin de droit – Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire

Commission d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève : 2002, Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée – Evaluation des mesures cantonales

Cour des comptes française : 2006, L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (rapport public thématique)

Cour des comptes française : 2008, La formation professionnelle tout au long de la vie (rapport public thématique)

Cour des comptes française : 2009, Une synthèse de la littérature en matière de formation professionnelle

Cour des comptes française : 2011, Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion (rapport public thématique)

Cour des comptes française : 2013, Face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques (rapport public thématique)

Curti M. : 2002, L'évaluation de la politique active du marché suisse du travail : une analyse d'efficacité par l'approche non-expérimentale, thèse de l'Université de Fribourg

Ecoplan : 2013, Parcours professionnel et chômage : répercussions sur le revenu et le statut professionnel (pour le SECO, 3ème phase d'évaluation)

Egger M., Birchler U., Dreher T., Lenz C., Merckx V., Studer T. : 2000, Evaluation de la mise en œuvre des mesures du marché du travail, Cap Gemini Ernst & Young (pour le SECO, 1ère phase d'évaluation)

Egger M., Lenz C. : 2006, Evaluation des résultats du service public de l'emploi, Egger, Dreher & Partner AG (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Egger, Dreher & Partner : 2013, Analyse détaillée des processus, responsabilités, systèmes d'incitation et systèmes de conduite des ORP (pour le SECO, 3ème phase d'évaluation)

Favre F. : 2013, L'outil sanction appliqué aux bénéficiaires du Revenu d'insertion suivis par les Offices régionaux de placement : un obstacle ou un atout pour le suivi et la réinsertion professionnelle ?, Travail de mémoire pour le Certificat exécutif en administration publique (CEMAP) de l'IDHEAP

Flückiger Y., Kempeneers P. : 2008, Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève, OUE

Frölich M., Lechner M., Behncke S., Steiger H., Hammer S., Schmidt N., Menegale S., Lehmann A., Iten R. : 2007, Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi, Université de St-Gall et INFRAS (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Gerfin M., Lechner M. : 2000, Evaluation économétrique des mesures du marché du travail, Universités de Berne et St-Gall (pour le SECO, 1ère phase d'évaluation)

Gerfin M., Lechner M., Steiger H. : 2002, Does temporary employment get the unemployed back to work ? Universités de Berne et St-Gall (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Horber-Papazian K., Ehrler J., Haüptli G., Morariu M. : 2012, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) par les autorités d'application du RI, IDHEAP

Kaltenborn B., Kaps P. : 2013, Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (pour le SECO, 3ème phase d'évaluation)

Kempeneers P., Wolf T. : 2013, L'influence des activités de conseil sur les comportement et les attentes des demandeurs d'emploi en matière de réinsertion, OUE (pour le SECO, 3ème phase d'évaluation)

Lalive R. : 2006, The impact of active labor market programs on the duration of unemployment in Switzerland, Université de Lausanne (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Lalive R., Bonoli G. : 2013, L'impact des réseaux sociaux sur le retour à l'emploi des chômeurs, Université de Lausanne et IDHEAP (pour le SECO, 3ème phase d'évaluation)

Lalive R., Zweimüller J. : 2000, Mesures du marché du travail, droits à l'indemnité de chômage et durée du chômage, Université de Zurich (pour le SECO, 1ère phase d'évaluation)

Lindenmeyer H., Walker K. : 2010, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung, KEK-CDC Consultants (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Marti M., Osterwald S. : 2006, Résultat des mesures du marché du travail sur le marché de l'emploi en Suisse – Evaluation macroéconomique, Ecoplan (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Prey H. : 2000, Analyse de l'impact des mesures de perfectionnement et de reconversion à St-Gall, Université de St-Gall (pour le SECO, 1ère phase d'évaluation)

Rais G. : 2012, Quel système d'indicateurs pour piloter les mesures du marché du travail, Travail de mémoire pour le Mastère en administration publique de l'IDHEAP

Schallberger P., Wyer B. : 2010, Praxis der Aktivierung – Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, UVK Verlagsgesellschaft

Steiger H. : 2004, Is less more ? A look at nonparticipation in Swiss active labour market programmes, Université de St-Gall (pour le SECO, 2ème phase d'évaluation)

Unité de conseil et d'appui en management et organisation de l'Etat de Vaud : 2008, Revue du dispositif de prise en charge des bénéficiaires du RI et examen spécifique des modes de collaboration entre les instances concernées par l'attribution de mesures d'insertion sociale et professionnelle (CSR/CSI et ORP), UCA

Unité de conseil et d'appui en management et organisation de l'Etat de Vaud : 2012, Evaluation du relais de prise en charge et mesure du marché du travail INGEUS, UCA

Wolf T., Kempeneers P. : 2013, Evaluation de la durabilité et de l'efficience des allocations de retour en emploi (ARE), OUE

Zellweger E., Mabillard J., Schusselé Filliettaz S. : 2011, Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir - Etat des lieux des connaissances, Evaluanda

BIBLIOGRAPHIE DE LA REVUE DE LITTÉRATURE PAR L'IDHEAP :

Aslund, O. & Johanson, P. (2006) Virtues of SIN effects of an immigrant workplace introduction program, Stockholm, IFAU, Working paper 2006/6.

Behaghel, L., Crépon, B. & Gurgand, M. (2009) Evaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée. Paris, Paris School of Economics.

Bernhard, S., Gartner, H. & Stephan, G. (2008) Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms, Nürnberg, IAB-Discussion Paper No. 21/2008.

Black, D. A., Smith, J. A., Berger, M. C. & Noel, B. J. (2003) Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. The American Economic Review, 93**,** 1313-1327.

Burtless, g. (1985) Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment. Industrial and Labour Relations Review, 39.

Fitzenberger, B., Orlyanskaya, O., Osikominu, A. & Waller, M. (2008) Déjà Vu? Short-Term Training in Germany 1980-1992 and 2000-2003, Nürnberg, IAB Discussion paper 27/2008.

Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004) Employment Subsidies – a Fast Lane from Unemployment to Work?, Uppsala, IFAU Working Paper 2004:18.

Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2010) Direct job creation revisited. Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? Nurnberg, IAB Discussion paper 21/2010.

Kluve, J. (2010) The effectiveness of European active labor market programs. Labour Economics, 17**,** 904-918.

Kurtz, B. (2003) Trainingsmaßnahmen - Was verbirgt sich dahinter?, Nürnberg, IAB Werkstattbericht No. 8.

Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Swedish Economic Policy Review, 8**,** 9-56.

Marx, I. (2001) Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: the verdict of empirical evaluation studies. International Labour Review, 140, 69-83.

Newton, B., Meager, N., Bertram, C., Corden, A., George, A., Lalani, M., Metcalf, H., Rolfe, H., Sainsbury, R. & Weston, K. (2012) Work Programme evaluation: Findings from the first phase of qualitative research on programme delivery, London, Department for Work and Pensions, Research Report No 821.

OECD (2006) General Policies to Improve Employment Opportunities for All. Employment Outlook, 2006**,** 47-126.

Rosholm, M. & Svarer, M. (2008) The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. The Scandinavian Journal of Economics, 110**,** 385-401.

Sacklen, H. (2002) An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes, Stockholm, IFAU, Working Paper 2002:7.

Welters, R. & Muysken, J. (2008) Inferring Employer Search Behaviour from Wage Subsidy Participation. Labour Economics, 15**,** 844-858.

ANNEXE IV : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le champ de contrôle de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations. Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. L'entité contrôlée doit indiquer à la Cour **quelles suites** elle donne aux recommandations de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch